

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO IMPÉRIO

O debate entre Tavares Bastos
e visconde de Uruguai





Departamento de Ciência Política
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Universidade de São Paulo

Chefe

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Vice-Chefe

Fernando Limongi

Coleção Comentário

Coordenador

Cláudio Vouga

Comissão Editorial

Cláudio Vouga

Eduardo Kugelmas

Gabriel Cohn

Lúcio Kowarick

Prêmio Lourival Gomes Machado
Melhor Dissertação

Gabriela Nunes Ferreira

CENTRALIZAÇÃO E
DESCENTRALIZAÇÃO
NO IMPÉRIO

O debate entre Tavares Bastos
e visconde de Uruguai



Departamento de Ciência Política da USP

editora ■ 34

EDITORA 34

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (011) 816-6777 editora34@uol.com.br

Departamento de Ciência Política

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Universidade de São Paulo

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 Cid. Universitária CEP 05508-900

São Paulo - SP Brasil Tels/Fax (011) 211-2269 / 818-3754 / 818-3783

fflchflp@edu.usp.br <http://www.cienciapolitica-usp.br>

Copyright © Editora 34 Ltda., 1999

Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares

Bastos e visconde de Uruguai © Gabriela Nunes Ferreira, 1999

A FOTOCÓPIA DE QUALQUER FOLHA DESTE LIVRO É ILEGAL, E CONFIGURA UMA
APROPRIAÇÃO INDEVIDA DOS DIREITOS INTELECTUAIS E PATRIMONIAIS DO AUTOR.

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:

Bracher & Malta Produção Gráfica

Revisão:

Alexandre Barbosa de Souza

1ª Edição - 1999

Catálogo na Fonte do Departamento Nacional do Livro
(Fundação Biblioteca Nacional, RJ, Brasil)

F81c Ferreira, Gabriela Nunes
Centralização e descentralização no Império:
o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai /
Gabriela Nunes Ferreira. — São Paulo: Departamento
de Ciência Política da Universidade de São Paulo;
Ed. 34, 1999
200 p.

ISBN 85-7326-136-6

1. Tavares Bastos, Aureliano Cândido.
2. Uruguai, Visconde de (Paulino José Soares de Souza).
- I. Departamento de Ciência Política da Universidade
de São Paulo.

CDD - 320

CENTRALIZAÇÃO E
DESCENTRALIZAÇÃO
NO IMPÉRIO
O debate entre Tavares Bastos
e visconde de Uruguai

Agradecimentos	7
Prefácio	9
INTRODUÇÃO	19
1. O DEBATE, SEU TEMPO E SEUS ATORES	23
1.1. O debate e seu tempo	23
1.2. O debate e seus atores	50
2. O CONTEÚDO DO DEBATE	65
2.1. Os termos do debate	67
2.2. O papel do Estado	76
2.3. Os meandros do debate	85
2.3.1. <i>Atribuições legislativas das</i> <i>Assembléias Provinciais</i>	87
2.3.2. <i>Relação entre Poder Provincial e</i> <i>Poder Geral: meios de combater os</i> <i>“abusos” das Assembléias Provinciais</i>	108
3. ESTADO E SOCIEDADE	123
3.1. A diversidade social brasileira	125
3.1.1. <i>A diversidade regional</i>	125
3.1.2. <i>A diversidade social “vertical”:</i> <i>a formação do povo brasileiro</i>	129
3.2. O Brasil e os outros: nacionalismo <i>versus</i> cosmopolitismo	144
3.3. Estado e desenvolvimento nacional	156
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
Anexo: Os usos de <i>A Democracia na América</i>	175
Bibliografia citada	195

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas que me ajudaram, direta ou indiretamente, na realização deste trabalho. A todas elas agradeço sinceramente. Lembrarei aqui alguns nomes, mesmo correndo o risco do esquecimento de outros.

Ao Departamento de Ciência Política da USP, devo toda a trajetória que levou à realização deste livro. Agradeço a todos os seus funcionários e professores. Alguns professores, de dentro e de fora do departamento, marcaram minha formação intelectual e apoiaram a realização deste trabalho: Gildo Marçal Brandão, meu amigo e orientador, sem o qual este livro não existiria; Eduardo Kugelmas, Walquíria Leão Rego e Boris Fausto, que em diferentes etapas contribuíram com sua leitura, fazendo críticas e sugestões a este trabalho; Cláudio Vouga, Célia Quirino, Régis de Castro Andrade, Gabriel Cohn, Brasília Sallum Jr., todos professores e interlocutores que me incentivaram e foram importantes na minha formação; a Cláudio Vouga sou grata pelo empenho em viabilizar a publicação deste livro. A Marcelo Jasmin, agradeço por me ajudar a pensar o pensamento.

Agradeço aos amigos e colegas da USP; a Bernardo, por seu companheirismo e estimulante troca intelectual; a Angela, pela amizade, apoio e leitura rigorosa da dissertação de mestrado. Aos companheiros do Cedec, meu abrigo intelectual por quatro anos, serei sempre grata por esses anos de trabalho em equipe e contato pessoal e intelectual. Integrando a equipe coordenada por Régis de Castro Andrade, tive o prazer de conviver com o próprio Régis e com Valeriano, Cláudio, Fernando, Cacá, Eliana, Serginho, He-

loisa, Oscar; a Valeriano, um pouco mestre de quase todos nós, quero agradecer o estímulo e ajuda fundamentais durante a realização do trabalho de mestrado.

A Jorge Caldeira, agradeço o incentivo e a generosidade de pôr à minha disposição sua biblioteca; a Assahi, a paciência de me assessorar nas minhas sempre atrapalhadas incursões pelo mundo da informática.

Devo à Capes e ao CNPq o suporte financeiro ao longo dos meus estudos. Agradeço também ao Instituto Rio Branco o apoio a minha pesquisa sobre o visconde de Uruguai.

A Andres, quero agradecer especialmente o amor, a paciência e a ajuda durante a realização deste trabalho. À família e aos amigos queridos, minha imensa gratidão: sem o seu apoio seria impossível qualquer empreitada.

Gabriela Nunes Ferreira

PREFÁCIO

Nos últimos anos, um heterogêneo conjunto de pesquisadores, equipados com o instrumental analítico acumulado por décadas de ciência social institucionalizada, vem não apenas revisitando o ensaísmo dos anos 30, mas vasculhando a história intelectual do país e produzindo uma quantidade respeitável de análises, de pesquisas empíricas e historiográficas, que têm contribuído para renovar nosso conhecimento dos dilemas fundamentais da sociedade e da política brasileiras. Esboçado nos anos 50, tendo recebido notável impulso nos anos 70, esse campo de estudo chega à maturidade nos 90, constituindo-se num dos mais produtivos das ciências sociais no Brasil, haja visto não apenas o número de teses, dissertações e pesquisas que continua suscitando, mas sobretudo a sua riqueza qualitativa, o caráter extraordinariamente instigante de alguns de seus trabalhos.

Visto retrospectivamente, os seus contornos nunca foram muito claros: como se trata de uma área de fronteira, acolhendo orientações intelectuais provindas das diversas ciências sociais, o estudo do “pensamento social” se estabeleceu aqui, como em todo o mundo, no cruzamento de disciplinas tão variadas quanto a antropologia da cultura e a sociologia das instituições acadêmicas, a história das mentalidades e a sociologia dos intelectuais, a teoria política e a história das idéias e das visões-de-mundo. Essa pluralidade talvez fosse mais inevitável no caso de um país de capitalismo retardatário como o nosso, uma vez que o tratamento da literatura, da arte, da cultura e das ciências aqui praticadas acaba tendo uma importante dimensão política por força da re-

lação urgente que se estabelece entre formação da cultura e formação da nação.

Como em todo lugar, muita coisa menor foi aí escrita, desde história das idéias que não passava de exposição monográfica do pensamento de um autor, sem a menor inquietação sobre a natureza da sociedade e do momento histórico do qual é expressão, até a pretensão de erigir a sociologia das instituições em sucedâneo da sociologia do conhecimento, de resolver o problema da qualidade e da capacidade analítica e propositiva de uma teoria pela enésima remissão ao grau de institucionalidade da disciplina ou província acadêmica onde ela surge. Isso sem falar nas tradicionais “explicações” de uma obra pela origem social do autor e nas moderníssimas reduções do conteúdo e da forma da produção intelectual às estratégias institucionais ou de ascensão profissional ou social das *coteries*.

Apesar disso, aquela diversidade favoreceu a acumulação de capital teórico e, de qualquer maneira, não impediu a cristalização de um campo intelectual relativamente diferenciado, que arrancava do reconhecimento de uma (rica) tradição de pensamento político no Brasil para fazer da reflexão sobre os seus “clássicos” — visconde de Uruguai, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Caio Prado Jr., Raimundo Faoro, Victor Nunes Leal, etc. — o instrumento para revisar inusitadamente a sociedade e a história que os produz. Ao lado da “expansão quantitativa da pós-graduação e a concomitante diversificação das formas institucionais que se operaram a partir de meados dos anos sessenta”, a existência dessa tradição, em boa medida “anterior aos surtos de crescimento econômico e urbanização deste século, e mesmo ao estabelecimento das primeiras universidades”, terá contribuído para a constituição e consolidação de uma Ciência Política relativamente autônoma no Brasil¹.

¹ Conforme Bolívar Lamounier, “A ciência política no Brasil: roteiro

A reflexão sobre o pensamento político e social revelou-se entretanto demasiado rebelde para ser tratada como mera pré-história ideológica a ser abandonada tão logo se tenha acesso à institucionalização acadêmica da disciplina científica. Demonstrou-se ao contrário um pressuposto capaz de ser continuamente reposado pelo evoluir da ciência institucionalizada — como um índice da existência de um corpo de problemas e soluções intelectuais, de um estoque teórico e metodológico ao qual os autores são obrigados a se referir no enfrentamento das novas questões postas pelo desenvolvimento social, como um afiado instrumento de regulação de nosso mercado interno das idéias em suas trocas com o mercado mundial.

Por outro lado, e talvez porque além de produzir “transparência sobre o real”, aspire a ser “parte constitutiva dele”², o “pensamento político” foi capaz de formular ou de discriminar na política brasileira a existência de “estilos” determinados, formas de pensar extraordinariamente persistentes no tempo, modos intelectuais de se relacionar com a realidade que subsumem até mesmo os mais lúdimos produtos da ciência institucionalizada, estabelecendo problemáticas e genealogias que permitem situar e pôr sob nova luz muita proposta política e muita “análise científica” atual. Também aqui, como em outras partes do mundo, o esclarecimento das lutas espirituais do passado acaba se revelando um pressuposto necessário à proposição de estratégias políticas para o presente.

Assim, para tomar exemplos conhecidos, é possível situar o neoliberalismo atual numa linha de continuidade que vem do diagnóstico de Tavares Bastos sobre o caráter asiático e parasitário

para um balanço crítico”. In: Bolívar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 80*. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 407.

² Luiz Werneck Vianna, “A institucionalização das ciências sociais e a reforma social: do pensamento social à agenda americana de pesquisa”. In: *A Revolução Passiva: Iberismo e Americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan/IUPERJ, 1997, p. 213.

que o Estado colonial herdou da metrópole portuguesa, passa pela tese de Raimundo Faoro segundo a qual o problema é a permanência de um estamento burocrático-patrimonial que foi capaz de se reproduzir secularmente, e desemboca na proposta de (des)construção de um Estado que rompa com sua tradição “ibérica” e imponha o predomínio do mercado e dos mecanismos de representação sobre os de cooptação, populismo e “delegação”. Da mesma forma, podemos ver nos trabalhos realizados por Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier na virada dos anos 80, tanto marcos desse interesse acadêmico pela história intelectual brasileira como momentos de reelaboração das orientações ideais de correntes políticas socialmente enraizadas. Assim, enquanto o conceito de “autoritarismo instrumental” configurava uma versão espiritualizada e “neutra” da crítica saquarema ao utopismo dos liberais, a crítica à “ideologia de Estado” acentuava a oposição entre as propostas de organização da sociedade a partir do Estado ou do Mercado, de modo a recuperar a preocupação com a engenharia institucional dos “idealistas constitucionais”. Enquanto um renovava pela esquerda o “idealismo orgânico” do visconde de Uruguai e de Oliveira Vianna, o outro retomava implicitamente Tavares Bastos, pelo menos ao privilegiar a questão da forma de governo e ao considerar que as reformas políticas e somente elas seriam capazes de tornar representativa a democracia e desobstruir o caminho para as reformas econômicas e sociais. Posto isso, torna-se mais inteligível o modo como cada um deles se posiciona diante das mudanças políticas em curso e perceptível o grau em que expressam tendências sociais e não apenas acadêmicas ou individuais.

Se estamos condenados a compreender a evolução histórica e os dilemas políticos do país por meio de sua história intelectual ou a usar a história intelectual para compreender a evolução política, e se, para tanto, escolhemos enfatizar o aspecto racional e intelectual — e não tanto o “simbólico” ou a “mentalidade” — das visões-de-mundo, então não podemos dispensar a colaboração seja da teoria política, seja da análise das instituições. Por ou-

tro lado, os pesquisadores que aceitaram o desafio de se movimentar nessa zona de fronteira, reconheceram cedo a força da “forma narrativa específica” — o ensaio histórico sobre a formação nacional — que a tradição gerou³ e, ao mesmo tempo, a necessidade de submeter os textos e realidades pesquisadas ao tratamento e controle sistemático, segundo os métodos de investigação especializada.

É aqui que se enquadra o livro que se vai ler. Tendo como base uma dissertação de mestrado, premiada como a melhor entre as defendidas em 1997 no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, *Centralização e Descentralização no Império: O Debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*, de Gabriela Nunes Ferreira, constitui um exemplo do que de mais consistente se produziu até agora nessa área de pesquisa⁴. Tomando como objeto um tema diretamente relacionado com a organização do poder de Estado e examinando a relação entre os papéis e funções sociais a ele designados e os projetos civilizatórios que se apresentavam à elite política imperial, tal como formulados por esses dois autores paradigmáticos do período, Gabriela Nunes Ferreira faz um dos inventários mais completos e atuais do debate entre liberalismo e conservadorismo no Brasil.

A estrutura é bem armada. Começa situando os autores (que são também, cada um a seu modo, atores) e o momento histórico em que, superadas as lutas separatistas e esgotado o movimento de regressão centralizadora, renasce o debate ideológico sobre as alternativas de construção institucional no país. Com base nos seus livros, examina um por um os temas que perfazem o conteúdo do debate, cujo epicentro é a opção teórica e prática entre a centralização e a descentralização políticas e administrativas em suas

³ Lamounier, *op. cit.*, p. 411.

⁴ Um outro: a dissertação de Bernardo Ricupero, *Caio Prado Jr. e a Nacionalização do Marxismo no Brasil*, recebeu menção honrosa e deverá também ser publicada em breve.

várias dimensões: as relações que devem ser estabelecidas entre o poder central e os poderes provinciais, entre as instituições eletivas e as nomeadas, entre o Legislativo de um lado e o Executivo de outro, e sobre o papel que deve caber a um Judiciário forte numa ordem política encimada por um inusitado Moderador. Esclarecidos tais pontos, a análise avança para o restante da agenda política do período e, aí então, está pronta para tomar a questão central: o modo como cada um deles pensa a relação entre Estado e Sociedade, entre os modos de organização do poder público que estão propondo ou “transplantando” e os modelos de boa sociedade que almejam construir. Concluída a análise, o leitor é premiado com um comentário cuidadoso das notas e referências que Tavares Bastos e Paulino José de Souza fizeram da comum e distinta influência estrangeira fundamental — Alexis de Tocqueville e seu *A Democracia na América* —, que reposiciona todo o debate num contexto universal.

Além de estratégicos para o entendimento tanto do processo como dos projetos políticos do período, esses dois *founding fathers* formularam alguma coisa de permanente, cujo sentido ultrapassa a época em que viveram e escreveram. Em muitos aspectos, o debate deles continua a ser o nosso e são vários os bons trabalhos sobre um ou outro, ou comparações alusivas, na medida em que as teses de Uruguai foram, como se sabe, integralmente encampadas por um Oliveira Vianna. Basta lembrar aqui as pioneiras observações de Guerreiro Ramos sobre o visconde, a inquirição de Paulo Mercadante sobre a consciência conservadora no Império, as ponderações de Wanderley Guilherme dos Santos sobre as reificações institucionais em que sempre teriam incorrido os liberais, a anatomia que Ilmar Rohloff de Mattos fez do “tempo saquarema”, o estudo de José Murilo de Carvalho sobre a homologia que se estabeleceu entre o caráter da elite política e a estrutura do Estado imperial, as reflexões de Luiz Werneck Vianna sobre o americanismo e o iberismo, a tese de Walquíria Leão Rego sobre o caráter descompassado ou tardio do liberalismo de Tavares Bastos, para só citar os que vêm imediatamente à memória.

Explícita ou implicitamente, Gabriela Nunes Ferreira dialoga com todas eles e tem sempre em vista a corrente majoritária, que acabou de certa maneira por constituir um “senso comum” da historiografia do dezenove brasileiro: liberais e conservadores concordaram no substantivo — no tocante aos limites que o conflito devia respeitar (a intocabilidade da escravidão, a preservação da unidade territorial), mas também quanto ao modelo de sociedade desejado — e discordavam no adjetivo, vale dizer, no “que fazer” para alcançá-lo. Qualquer que fosse o grau de (ir)relevância atribuído à essas diferenças e o requinte com que a tese vem demonstrada, é ela no fundamental compartilhada pelo marxismo tradicional — cuja percepção da exigüidade da base material do Império serviu para dar foro analítico à percepção empírica segundo a qual “nada mais parecido com um saquarema do que um luzia no poder” — e pelo elitismo analítico — que, pela direita ou pela esquerda, sempre valorizou a performance da elite política ou a engenharia institucional que garantiu a unidade territorial.

Nesse contexto, a grande virtude da autora é nos obrigar a olhar de novo os textos e os termos do debate, é desconfiar da afirmada “neutralidade” dos meios e observar a tendência dos meios se converterem, eles próprios, em fins. É reabrir, portanto, a conta dos objetivos “democráticos” dos “autoritários instrumentais”, da suposta identidade de fins e diversidade de meios — e mostrar que, quando descemos das generalidades e estudamos os autores concretos, há diferenças nítidas sim, e não apenas táticas ou estratégicas, mas no conteúdo das visões-de-mundo, dos modelos de sociedade que cada um deles persegue.

Em vez de lidar com categorias genéricas, “modelos” interpretativos que explicam tudo ao preço de assemelhar dessemelhantes e assinalar diferenças onde elas são irrelevantes, Gabriela tem a pachorra de ir aos textos e de se deter nos argumentos específicos desse liberal e daquele conservador. Executa assim o programa de Mário de Andrade, que desconfiava das generalizações apressadas e das críticas prematuramente sintéticas e que, em matéria de pensamento social e político brasileiro, mandava ana-

lisar autor por autor, quem sabe obra por obra, antes de se lançar às grandes construções típico-ideais. Não pára aí, entretanto. A estratégia andradina serve de ponto de partida, mas agora a pesquisa acumulada permite avançar além dos limites do modernista e a análise circunstanciada torna possível dar conteúdo positivo ao que não passava então de hipótese negativa: o que “ainda não existe” cede lugar ao exame das propostas concretas de sua criação e organização. Assim, o “estudo de casos” é não só guiado por uma hipótese global — sim, estamos diante de modelos de sociedade distintos e não apenas de diferenças de estratégias ou de propostas de organização estatal — como sua demonstração, longe de adiar, afirma a possibilidade da interpretação generalizadora.

Nesse caminho, a autora não polemiza excessivamente com ninguém ou o faz apenas o suficiente para estabelecer o seu ponto, sem se distanciar por um momento sequer de seu objeto, o exame detido dos escritos de Tavares Bastos e visconde de Uruguai. Há aqui algo do ascetismo intelectual que faz a marca do verdadeiro historiador, que generaliza apenas até onde os seus dados o permitem, mas ao não se recusar a generalizar fornece a chave para uma crítica realista do conjunto do processo. O resultado é um texto claro, conciso, elegante e, o leitor julgará, convincente.

Gildo Marçal Brandão

São Paulo, abril de 1999

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO IMPÉRIO

O debate entre Tavares Bastos
e visconde de Uruguai

Aos meus pais, Vera e Aloysio

INTRODUÇÃO

Ao longo da história política do Brasil, poucas questões suscitaram tanto debate quanto um tema diretamente relacionado com a organização do poder do Estado: a questão da centralização e da descentralização política e administrativa. Este trabalho pretende estudar um momento privilegiado neste *continuum* de discussão sobre a organização do Estado, situado em meados do Segundo Reinado. Tomarei como referência dois autores — e atores políticos — posicionados em pólos opostos nesta discussão: o liberal Aureliano Cândido Tavares Bastos e o conservador Paulino José Soares de Souza, o visconde de Uruguai.

A preocupação norteadora do trabalho é identificar, do modo mais profundo e amplo possível, o alcance desse debate. Em outras palavras, tentarei identificar o que estava em jogo quando se discutia esse tema. Seria apenas um debate sobre o meio mais eficaz de constituirmos uma sociedade liberal? Alguns autores vêem no debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai uma divergência de meios e não de fins — sendo o fim comum a instituição de uma sociedade e de um Estado liberais.

Ou então, estaríamos simplesmente diante do embate entre formas de apropriação de modelos político-institucionais estrangeiros? Uma série de autores põe ênfase na distinção entre o “formalismo” de Tavares Bastos, que estaria advogando a cópia pura e simples de modelos institucionais estrangeiros inadequados para o Brasil, e o “realismo” de Uruguai, mais preocupado em buscar uma estrutura institucional adequada à realidade brasileira.

A minha hipótese é que o debate sobre centralização e descentralização tinha um alcance mais amplo do que essas explicações sugerem. Procurarei mostrar que Tavares Bastos e Uruguai apresentavam objetivos e estratégias diferentes de organização do Estado frente a desafios concretos com os quais se defrontava a elite política do Império — questões como a manutenção da unidade territorial, a acomodação da enorme diversidade regional, a escravidão e a perspectiva de seu fim, as relações com as nações estrangeiras, o desenvolvimento nacional.

Pretendo explorar as duas faces desse debate sobre a organização do poder, e sua interrelação: de um lado, a face mais doutrinária, estampada nos escritos dos dois autores, refletindo visões distintas a respeito do papel do Estado e de sua relação com a sociedade; de outro lado, a face mais “pragmática”, referida à realidade e aos desafios sociais, econômicos e políticos em curso.

O primeiro capítulo é, na verdade, um capítulo introdutório, onde se busca situar o debate sobre centralização e descentralização aqui estudado. Importa, em primeiro lugar, caracterizar o momento em que renasce o debate doutrinário (década de 1860), por mais de vinte anos adormecido sob o peso da máquina imperial. Para tanto, será necessário retornar à experiência descentralizadora da Regência e seu desfecho, o “Regresso” conservador, quando se montou a estrutura política e administrativa do Segundo Reinado. Em segundo lugar, será preciso entender as respectivas posições de Tavares Bastos e visconde de Uruguai, autores/atores políticos do Segundo Reinado tomados como referência. O que se pretende fundamentar, nesse capítulo, é a premissa de que esses dois autores podem ser adequadamente tomados como paradigmáticos no debate sobre centralização e descentralização.

O segundo capítulo é dedicado ao conteúdo do debate sobre centralização e descentralização política e administrativa. Com base nas obras de Tavares Bastos e Uruguai, examinarei a argumentação desenvolvida pelos dois autores na defesa de seus respectivos modelos de Estado. Em seu livro editado em 1865, Uruguai faz uma crítica da excessiva centralização vigente, levando

o próprio Tavares Bastos a defini-lo, quanto a certos aspectos, como “uma reação contra a reação de 1840”. Para entender até onde chega essa espécie de revisão empreendida por Uruguai, busco estabelecer entre esse autor e Tavares Bastos um debate minucioso com relação a pontos concretos discutidos por ambos, dentro dos temas mais amplos da divisão de competências entre poder central e Assembléias Provinciais, e do grau de autonomia legislativa destas últimas.

O terceiro e último capítulo busca trazer mais elementos para responder à questão norteadora desse trabalho, isto é, o alcance do debate sobre centralização e descentralização. Estenderei o debate entre os dois autores a outros itens da agenda pública do período, não diretamente vinculados à organização do Estado; questões concretas com que se defrontava a elite política e com relação às quais ambos, explícita ou implicitamente, tomaram posição. O objetivo é tentar entender qual o modelo de sociedade brasileira que Tavares Bastos e Uruguai tinham em mente ao proporem seus respectivos modelos de Estado. Pretendo, com isto, mostrar que havia uma conexão profunda entre seus modelos de Estado e seus respectivos “projetos civilizatórios”.

1.

O DEBATE, SEU TEMPO E SEUS ATORES

1.1. O DEBATE E SEU TEMPO

A experiência colonial legou ao Brasil uma sociedade marcada pela descentralização. Como se sabe, a colonização portuguesa foi feita pela mão do poder privado, através do sistema de capitanias hereditárias debilmente unidas entre si — sistema que sobreviveu à sua extinção formal. Era o que observava Saint-Hilaire, botânico francês que esteve no Brasil na época da independência: “Cada capitania tinha seu pequeno tesouro; elas pouco se comunicavam entre si, muitas vezes até ignoravam a existência das outras. Não havia no Brasil um centro comum: era um círculo imenso cujos raios convergiam muito longe da circunferência”¹. Uma vez inviabilizada a união com Portugal, a solução da independência colocou a elite política diante do desafio de construir o Estado brasileiro.

A Constituição de 1824 estabeleceu as bases do sistema político imperial. No plano político, a Carta outorgada impôs o princípio da monarquia unitária. Instituiu-se um sistema de quatro poderes: Judiciário, Executivo (sob a chefia do imperador), Legislativo bicameral com Câmara temporária e Senado vitalício,

¹ Citado em José Murilo de Carvalho, “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”. In: Marcello Carmagnani (org.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 54. Texto republicado em *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998.

e Moderador, “chave de toda a organização política”, delegado privativamente ao imperador (art. 98). Entre as atribuições deste poder estavam as de nomear e demitir livremente os ministros de Estado (§ 6), nomear os senadores com base em lista tríplice (§ 1) e dissolver a Câmara dos Deputados, “nos casos em que o exigir a salvação do Estado” (§ 5). A Constituição previa ainda a criação de um Conselho de Estado, composto de conselheiros vitalícios, que deveria ser ouvido sempre que o imperador exercesse as funções próprias do Poder Moderador. Como bem observa Sérgio Buarque de Holanda², a Carta de 1824, predominantemente inspirada na Constituição francesa da Restauração e em idéias de Benjamin Constant, não era e nem pretendia ser parlamentarista. Mais tarde, porém, à “letra” do regime sobrepor-se-ia o “espírito do regime”: a partir de 1837, o governo das maiorias acabaria por se impor, implantando um parlamentarismo torto, o “parlamentarismo às avessas”.

No plano administrativo, a Constituição de 1824 previa em cada província um presidente, delegado do poder central, nomeado e demitido livremente pelo imperador (art. 165). Estabelecia ainda a criação de “Conselhos Gerais” de províncias, compostos de 21 membros nas províncias maiores e de 13 nas demais (art. 73), com a atribuição de discutir e deliberar sobre assuntos das respectivas províncias. As deliberações dos Conselhos seriam, no entanto, meramente propositivas, sendo encaminhadas à Assembléia Geral na forma de projetos de lei (art. 85). Quanto aos municípios, a Carta determinava a criação de Câmaras eletivas, presididas pelo vereador mais votado. A estas Câmaras deveria caber o exercício das funções municipais. Mais tarde, a lei de organização municipal, de 1º de outubro de 1828, encarregou-se de cercear a autonomia das Câmaras Legislativas, colocando-as sob estreita dependência dos Conselhos Provinciais, dos presidentes

² Sérgio Buarque de Holanda, “Do Império à República”. In: *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, vol. 5. São Paulo: Difel, 1985, p. 21.

de província e do Governo Geral³, completando assim a centralização do sistema político-administrativo.

No plano das liberdades civis e políticas, a Carta de 1824 marcou um esforço de conciliação entre princípios liberais e o pilar de toda a estrutura sócio-econômica do país: o trabalho escravo. De um lado, garantia a “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros” (art. 179), e declarava que “nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei” (art. 179); afirmava, também, a igualdade de todos perante a lei. Por outro lado, estabelecia o voto censitário e as eleições indiretas; e, sobretudo, mantinha silêncio a respeito da escravidão, resolvendo o problema através da garantia do “direito de propriedade, em toda a sua plenitude”. O país se constituía sobre esta massa de excluídos da cidadania, os escravos, o “Mundo do Trabalho”. O “Mundo do Governo” se formaria sob o domínio dos proprietários de terras e escravos⁴.

A abdicação de d. Pedro I, após um período de cinco anos marcado por lutas entre o Parlamento e a Coroa, representou, nas palavras de Joaquim Nabuco, “um desquite amigável entre o imperador e a nação, entendendo-se por nação a minoria política

³ A Lei de 1º de outubro de 1828 declarou as Câmaras corporações meramente administrativas, proibidas de exercer qualquer jurisdição contenciosa. Ficou estabelecido que as posturas municipais vigorariam apenas pelo período de um ano, dependendo de confirmação dos Conselhos Gerais das províncias, que as podiam alterar ou revogar. Quanto às posturas que tratassem de matéria “puramente econômica e administrativa” cabia recurso, na Corte, para a Assembléia Geral; nas províncias, para os Conselhos Gerais e presidentes e, através destes, para o Governo Geral. Cabe mencionar, ainda, a escassez de rendas municipais. Ficava assim completo o sistema de “tutela” que, partindo do governo central, chegava ao município, passando pelas províncias. Sobre isto, ver Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, pp. 74-76.

⁴ “Mundo do Trabalho” e “Mundo do Governo” são termos usados por Ilmar Mattos em *O Tempo Squarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987.

que a representa”; foi também “uma consolidação do 7 de setembro”⁵. O 7 de abril marcou uma afirmação da nacionalidade e dos princípios liberais contra o absolutismo e os interesses portugueses, identificados com d. Pedro I.

Com a Regência, iniciou-se uma fase de revisão da estrutura institucional vigente, num contexto de lutas internas ao bloco que se opusera a d. Pedro I⁶. Explodiram as rivalidades entre os liberais “Moderados”, defensores do parlamentarismo à inglesa, dentro do quadro do regime monárquico — entre os quais havia alta proporção de políticos vindos de São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, destacando-se personalidades como Feijó, Vasconcelos e Evaristo da Veiga; e os “Exaltados”, que defendiam reformas profundas em sentido federalista e, em alguns casos, republicano. Os Moderados, que formaram os governos da Regência, teriam de enfrentar a oposição dos Exaltados, cuja irritação, segundo Nabuco, “trará a agitação federalista extrema, o perigo separatista, que durante a Regência ameaça o país do norte ao sul, a anarquização das províncias”⁷. Contra os liberais Moderados e Exaltados, colocavam-

⁵ Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*. São Paulo: IPÊ – Instituto Progresso Editorial, 1949.

⁶ Em interessante estudo sobre a organização judiciária brasileira de 1808 a 1871, Thomas Flory situa ainda no primeiro reinado o início de um ciclo de reformas liberais. A chamada “década liberal” (1827-1837) teria se iniciado com a criação da figura do juiz de paz, concorrendo com a estrutura jurídica tradicional controlada pelo imperador. O Código Penal, de 1830, teria sido mais um marco dessa fase do liberalismo brasileiro, caracterizada pela oposição ao poder constituído; o Código, de fato, continha cláusulas bastante “liberalizadas” relacionadas com a definição e o castigo dos delitos políticos. O Código do Processo, de 1832, teria sido segundo Flory um documento de “transição” ainda marcado pela desconfiança em relação ao poder central e a preferência pelas instituições locais, embora expressasse a necessidade de extensão da autoridade por todo o Império. V. Thomas Flory, *El Juez de Paz y el Jurado en el Brasil Imperial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁷ Nabuco, *op. cit.* p. 30.

se ainda os Restauradores ou “Caramurus”, que depois da morte de d. Pedro I em 1834 perderiam sua razão de ser.

O primeiro projeto de reforma constitucional aprovado pela Câmara dos Deputados, em outubro de 1831, continha a marca dos Exaltados: estabelecia a “monarquia federativa”, prevendo a criação de Assembléias Legislativas provinciais bicamerais; extinguiu o Poder Moderador e o Conselho de Estado, e determinava o fim da vitaliciedade do Senado. Enviado ao Senado, o projeto recebeu uma série de emendas que eliminou seu perfil radical, resultando na lei de 12 de outubro de 1832, que fixava os artigos da Constituição que deviam ser reformados — origem do Ato Adicional, aprovado pela Câmara em 1834. Derrotado o projeto de outubro de 1831, no entanto, os liberais só retomariam a bandeira federalista no crepúsculo do Império, quando já parecia duvidosa a possibilidade de conciliação entre os dois princípios: monarquia e federação. Pode-se conjecturar que o *élan* reformista dos liberais de 1831 tenha correspondido a uma fase em que ainda faltava, à elite dirigente, uma idéia clara sobre o tipo de Estado mais adequado aos seus interesses. Nesse contexto, talvez a solução do autogoverno das forças territoriais aparecesse quase como a solução natural para a organização do poder, uma vez afastado o perigo do “absolutismo” e garantido o controle do poder político pela classe economicamente dominante.

Em novembro de 1832, uma outra medida representou uma mudança importante no sistema político-administrativo do Império, consagrando a autonomia local: O Código do Processo Penal (29 de novembro de 1832), que fixava normas para a aplicação do Código Criminal elaborado em 1830.

O Código do Processo Penal deu amplos poderes às autoridades eletivas locais: os juízes de paz, agora habilitados a formar culpa, prender e julgar pessoas acusadas de pequenos delitos, acumulando portanto funções judiciárias e de polícia. O círculo judiciário de primeira instância ficou dividido em três circunscrições: a paróquia, o termo e a comarca. A paróquia foi entregue ao juiz de paz, eleito diretamente na localidade, assistido de ins-

petores de quarteirão escolhidos pela Câmara sob proposta dele. No Termo (ou Condado) havia um Conselho de jurados alistado por uma junta composta do juiz de paz, do pároco, e do presidente da Câmara Municipal; um juiz municipal e um promotor público, ambos nomeados por três anos pelo presidente de província, dentre listas tríplices organizadas pela Câmara Municipal; um escrivão e oficiais de justiça. Na Comarca havia, além das juntas de paz — compostas de juízes de paz — os juízes de direito (em número de três nas cidades maiores), únicas autoridades de livre nomeação do imperador; nas cidades populosas, caberia a um dos juízes de direito a função de chefe de polícia. O chefe de polícia, no entanto, não recebeu atribuições expressas, tendo na prática reduzida a sua importância, em benefício da autoridade eletiva: o juiz de paz. É o que observaria, trinta anos mais tarde, o visconde de Uruguai:

“(O chefe de polícia) Era menos que um juiz de paz. Embaraçado em dar regimento a esse simulacro de autoridade, única de sua nomeação, publicou o governo o Regulamento de 29 de março de 1833, em verdade ridículo, e nem podia deixar de sê-lo, porque o Chefe de Polícia, único agente do governo, ficava reduzido ao simples papel de andador. A autoridade de eleição popular era tudo, a única de nomeação do governo nada.”⁸

Ao lado do juizado de paz, situado na base de todo o sistema de justiça penal, o sistema de jurados personificou o ideal de localismo, ameaçando a magistratura profissional — vinculada ao poder central⁹.

Dois anos mais tarde, em agosto de 1834, o Ato Adicional veio dar novo contorno à organização política e administrativa do Império. Pela nova lei, aboliu-se o Conselho de Estado e estabeleceu-se a Regência Una, eletiva e temporária. As províncias

⁸ Visconde de Uruguai. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Garnier, 1960, p. 372.

⁹ Thomas Flory, *op. cit.*, p. 181.

ganharam vida nova, não mais como simples unidades administrativas, mas sim políticas, com significativa margem de autonomia — muito embora tenha-se mantido a nomeação dos presidentes de província pelo imperador. Os Conselhos Gerais de província foram abolidos e substituídos pelas Assembléias Legislativas Provinciais, com amplas atribuições (arts. 10 e 11). As Assembléias ganharam, por exemplo, a prerrogativa de fixar as receitas e despesas provinciais, incluindo a possibilidade de criar impostos. Dentre as atribuições dos recém-criados Legislativos provinciais, sem dúvida uma das mais significativas — e por isso mais polêmicas — estava inscrita no parágrafo 7 do artigo 10: a de legislar sobre “a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimento de seus ordenados”. Eram considerados “empregos gerais” os que diziam respeito à arrecadação e despesas gerais, à administração da guerra, da marinha, e dos correios gerais; os cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da Guarda Nacional; funcionários gerais eram também os membros das relações e tribunais superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias. Todos os demais empregos existentes nas províncias e municípios eram considerados “provinciais” ou “municipais”, sendo portanto de competência exclusiva — sem necessidade de sanção do presidente de província — das Assembléias Provinciais.

Quanto aos municípios, ficaram diretamente submetidos às determinações do Legislativo provincial, que ganhou competência para legislar “sobre a polícia e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras”, assim como sobre as receitas e despesas municipais — nesses casos também sem necessidade de sanção do presidente da província¹⁰.

¹⁰ As atribuições dos presidentes de províncias foram marcadas pela lei de 3 de outubro de 1834. Para se ter uma idéia do força do Legislativo provincial no confronto com o Executivo nomeado pelo governo central, basta lembrar, por exemplo, que os vice-presidentes de províncias eram escolhidos pelas Assembléias.

A Reforma Constitucional de 1834 representou, como observa Paula Beiguelman¹¹, uma concessão dos Moderados tanto aos Restauradores (por manter o Senado vitalício e o Poder Moderador) como aos Exaltados (ao criar as Assembléias Provinciais, com amplos poderes)¹². Criou-se um sistema potencialmente conflituoso, com Assembléias Provinciais poderosas e presidentes de província ainda nomeados pelo governo Central.

Descrito por muitos autores como sendo o ponto máximo das reformas descentralizadoras pelo fato de ter dado vida nova às províncias, o Ato Adicional pode ser visto, por outro lado, como um primeiro passo rumo à centralização que se concretizaria no começo da década de 1840. Thomas Flory observa que muitos poderes atribuídos às Assembléias Provinciais pelo Ato Adicional nunca haviam sido outorgados ao poder central, mas sim ao governo local, principalmente às Câmaras Municipais. No campo da organização judiciária, por exemplo, as Assembléias passaram a regular todos os postos inferiores da judicatura, modificando, muitas vezes, as atribuições e a natureza de cargos eminentemente locais¹³.

Fechando o ciclo de reformas liberais da Regência, o Ato Adicional representou um divisor de águas, com enorme impacto sobre a vida política do país. Basta lembrar que o sistema partidário do Segundo Reinado formou-se em grande medida tendo como eixo principal a discussão em torno do Ato Adicional. A dissidência “regressista”, liderada por Bernardo Pereira de Vasconcelos¹⁴,

¹¹ Paula Beiguelman, *Formação Política do Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1976.

¹² Capistrano de Abreu define o Ato Adicional como “um sábio compromisso com as correntes federais, que consolidou o governo central”. “Fases do Segundo Império”. In: *Ensaio e Estudos*, Edição da Sociedade Capistrano de Abreu, 1938, p. 138.

¹³ Thomas Flory, *op. cit.*, pp. 244-246.

¹⁴ Relator do projeto de reforma constitucional em 1834, Vasconcelos não ficou, contudo, satisfeito com o Ato Adicional finalmente aprovado.

levantava como bandeira a necessidade de revisão da estrutura institucional, visando o restabelecimento da autoridade e da ordem, contra a “anarquia” reinante e o perigo de dissolução territorial do Império. Criticado por ter abandonado a causa liberal, Vasconcelos proferiu um discurso cujo seguinte trecho pode ser tomado como o fundamento da política do Regresso e a síntese do pensamento conservador do Segundo Reinado:

“Fui liberal; então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade; os princípios democráticos tudo ganharam, e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la; e por isso sou regressista. Não sou transfuga, não abandono a causa que defendo, no dia de seus perigos, de sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete.”¹⁵

Os anos que se seguiram à promulgação do Ato Adicional estão de fato entre os mais conturbados da história do Império, com ameaças reais à unidade nacional. Entre 1835 e 1837, ano da renúncia de Diogo Antônio Feijó em favor de Pedro de Araújo Lima e do início do Regresso, várias rebeliões eclodiram em diferentes províncias, como a Cabanagem, no Pará, a Sabinada, na Bahia, e a Farroupilha, no Rio Grande do Sul¹⁶. O incremento

É o que ficou registrado em uma fala sua no Senado, em 29 de maio de 1839: “Eu entendi que o Ato Adicional devia ser aprovado tal qual o redigi e apresentei (...). Não consegui o meu desejo; fizeram-lhe consideráveis emendas que o podem tornar, como eu receava, a carta da anarquia”. Citado em Otávio Tarquínio de Souza, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo: Edusp, 1988, p. 130.

¹⁵ Citado em Otávio Tarquínio de Souza, *op. cit.* p. 162.

¹⁶ Caio Prado Jr. analisa as rebeliões provinciais da Regência e do começo do Segundo Reinado como fruto histórico da revolução da Independência.

da importância política das províncias fez-se também acompanhar de um acirramento das lutas entre as facções locais pelo controle do poder.

O sistema policial e judiciário estampado no Código do Processo Penal revelou-se ineficiente para conter os conflitos emergentes. A falta de pessoal disponível para assumir a grande quantidade de cargos prevista no Código logo tornou-se um problema sério, principalmente nas províncias menos povoadas. Mal organizado, dando margem a conflitos — por exemplo, entre a magistratura profissional e os juizes de paz eleitos —, o aparato judicial mostrou-se pesado e lento. O juizado de paz e o sistema de jurados, tão celebrados pela sua “independência”, logo foram instrumentalizados pela elite local nas suas disputas políticas¹⁷.

A Guarda Nacional, criada em agosto de 1831, compartilhava do espírito localista presente no Código do Processo: a lei determinou que os oficiais inferiores fossem escolhidos pelos membros da corporação, em eleição presidida pelo juiz de paz.

A chamada “reação centralizadora” consubstanciou-se primordialmente em três medidas. A primeira, que abriu caminho para as demais, foi a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 12 de maio de 1840. Lei curta, de oito artigos, teve origem no parecer da Comissão das Assembléias Provinciais da Câmara dos Deputados, de 10 de julho de 1837, assinada por Paulino José Soares de Souza, Miguel Calmon e Honório Hermeto Carneiro Leão, três figuras eminentes do Partido Conservador em gestação. O texto atacava principalmente o parágrafo sétimo do artigo 10 do Ato Adicional, que conferia às Assembléias Provinciais a atribuição de legislar sobre a criação e supressão de empregos muni-

dência, levada a cabo por uma coalizão efêmera de classes distintas e mesmo antagônicas: de um lado as classes abastadas, principalmente os grandes proprietários rurais; de outro as classes populares, de que se serviram as primeiras para a realização de seus fins. *Evolução Política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

¹⁷ Thomas Flory, *op. cit.*, pp. 189-190.

cipais e provinciais. Várias Assembléias, dizia o parecer, vinham dando uma interpretação demasiadamente larga a este parágrafo, incluindo entre suas atribuições a de legislar não só sobre o número de empregos, como também sobre sua natureza e funções. Assim é que, por exemplo, as Assembléias de Pernambuco e Ceará tinham mudado as atribuições dos juizes de paz e dos de direito, modificando a organização judiciária de suas respectivas províncias — organização esta que, pautando-se pelo Código de Processo Penal, deveria ser uniforme em todo o Império.

O irônico é que, amarrando os braços das Assembléias Provinciais, a Lei de Interpretação do Ato Adicional abria as portas justamente para a reforma do Código do Processo. Era este, aliás, o seu objetivo: possibilitar uma reforma ampla, tendente a fortalecer o aparato do Poder Executivo central. O próprio visconde de Uruguai afirmaria isto em 1865: “Qual foi o real, o grande serviço que fez a lei de interpretação de 1840? Simplificou, facilitou a reforma da administração da Justiça e da Guarda Nacional. Pôde proceder-se em massa em certos casos, como procederam a Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841, quando reformou o Código do Processo Criminal, a Lei nº 602 de 19 de setembro de 1850, que deu nova organização à Guarda Nacional? As Assembléias não podiam mais montar o seu antigo sistema. Não o montaram mais”¹⁸.

A Lei de Interpretação do Ato Adicional foi aprovada quase três anos depois de apresentado o parecer de 1837, em meio à campanha pela antecipação da maioridade de d. Pedro II promovida pelos liberais. Seu texto incorporou o projeto de 1837, acrescido de dois artigos.

Em 23 de novembro de 1841, depois de iniciado o Segundo Reinado, uma lei restabeleceu o Conselho de Estado. Alguns dias depois era aprovada a Reforma do Código do Processo, modifi-

¹⁸ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1865, p. XXVII.

cando radicalmente a organização policial e judiciária do Império. Inspirada em um projeto redigido em 1839 por Bernardo Pereira de Vasconcelos, a medida centralizadora levava mais uma vez a marca de Paulino Soares de Souza, desta vez na qualidade de ministro da Justiça. A nova lei estabelecia no município da Corte e em cada província um chefe de polícia, ao qual ficavam subordinados os delegados e subdelegados atuantes nos municípios. Todos seriam funcionários diretamente nomeados pelo governo central ou pelos presidentes de províncias; delegados e subdelegados acumulariam funções policiais e judiciárias, podendo julgar pequenas causas criminais. Na base da pirâmide estariam os inspetores de quartelão, nomeados pelos delegados. Montava-se, assim, entrelaçado com a hierarquia judiciária, um sistema de polícia controlado, em última instância, pelo ministro da Justiça. As atribuições dos juízes de paz foram, nesta nova organização, muito limitadas, em benefício das autoridades de livre nomeação do governo — entre as quais se incluíam também os juízes de direito. A lei também dispensou a indicação das Câmaras para a escolha dos juízes municipais e promotores, extinguiu as juntas de paz e o júri de acusação¹⁹. Nas palavras de Tarquínio de Souza, o “policialismo judiciário” — com funções judiciárias exercidas por autoridades policiais — vinha, pela reforma do Código, substituir o “judiciarismo policial” de 1832, quando as funções policiais eram entregues a juízes de paz eleitos²⁰.

Complemento da lei de Interpretação do Ato Adicional, a lei de 3 de dezembro representou um passo fundamental na montagem do sistema político do Segundo Reinado. O visconde de Uruguai define em poucas palavras a essência desse sistema: “Pode por meio delas (das leis de Interpretação do Ato Adicional e de reforma do Código do Processo Penal) ser montado um partido,

¹⁹ Ver Victor Nunes Leal, *op. cit.*, p. 193.

²⁰ Otávio Tarquínio de Souza, *op. cit.*, p. 191.

mas pode também ser desmontado quando abuse. Se é o governo que o monta terá contra si em todo o Império todo o lado contrário. Abrir-se-á então uma luta vasta e larga porque terá de basear-se em princípios, e não a luta mesquinha odienta, mais perseguidora e opressiva das localidades. E se a opinião contrária subir ao Poder encontrará na legislação meios de governar”²¹.

A magistratura profissional — tradicional concorrente da judicatura eletiva — foi convertida, a partir de 1841, no grande instrumento de controle político do governo sobre os interesses locais.

A reorganização da Guarda Nacional, em 19 de setembro de 1850, completou a obra de centralização do Império. Sobre esta “segunda reação conservadora”, diria Tavares Bastos: “Generalíssimo da polícia, o ministro da justiça o ficou sendo também da guarda nacional. São dois exércitos que marcham ao sinal do comando. A conquista é infalível; eis aí as Câmaras unânimes desde 1850!”²².

Como observa José Murilo de Carvalho, o que aconteceu a partir das leis centralizadoras não foi o “esmagamento” — como clamavam os liberais — do poder local. A escolha dos delegados e subdelegados, que exerciam o cargo gratuitamente, acabava recaindo sobre o mesmo tipo de gente eleita para juiz de paz. O que houve, na verdade, foi a instauração do governo como administrador dos conflitos locais, trazendo para a esfera pública o processamento das lutas privadas²³.

Thomas Flory descreve claramente o novo sistema “judicial eleitoral” estabelecido em 1841 com a reforma do Código do

²¹ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 381.

²² Tavares Bastos, *A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1975, p. 124.

²³ José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Brasília, Ed. UnB, 1981, p. 124.

Processo: “Em geral, nas paróquias e condados cujas políticas agradavam ao governo, a nova estrutura da polícia simplesmente se sobrepunha ao antigo sistema judicial do Código Processual; mas em paróquias que apresentavam problemas políticos ou conflito potencial, a hierarquia policial podia aplicar-se como uma influência paralela e de contrapeso e como um ponto de reunião para as facções locais que apoiavam o governo”²⁴.

Analisando a relação entre poder central e poder local no sistema político imperial, Richard Graham chama a atenção para o papel dos potentados locais na própria construção do Estado centralizado e na sustentação da monarquia. Longe de terem sido politicamente destruídos pelo governo central, os chefes locais teriam se aliado a ele, com benefícios para os dois lados: o governo ganhava sustentação nas “bases” rurais, os senhores territoriais legitimavam seu domínio político em nível local. A moeda principal do sistema eram as eleições nacionais, dominadas, na prática, pelos chefes locais, os senhores de terras. Através das eleições, esses chefes comprovavam a lealdade devotada por suas respectivas clientelas, dirigindo seus votos aos candidatos do governo central. Em troca, ganhavam a designação para postos oficiais, importantes para reforçarem seu predomínio junto aos seus seguidores. Os postos mais almejados não eram remunerados, mas eram centrais na estrutura de autoridade local: oficiais da Guarda Nacional, delegados e subdelegados, substitutos de juízes de direito. A estrutura formalmente centralizada do sistema político e administrativo escondia, portanto, o enorme poder dos chefes locais, que mantiveram um alto grau de liberdade. Diz Graham: “À primeira vista, surpreende a aparente centralização do sistema (...) No entanto, é importante recordar que aqueles situados no centro impunham a ordem através dos localmente proeminentes, como também ocorreu em tempos coloniais”²⁵. A proemi-

²⁴ Thomas Flory, *op. cit.*, p. 279.

²⁵ Richard Graham. “Formando un gobierno central: las elecciones y

nência dos chefes locais no sistema político nacional é normalmente mais lembrada com relação a períodos marcados pela descentralização político-administrativa, como a Primeira República. É interessante pensar no processo de centralização do poder que marcou o Segundo Reinado como um tipo de aliança, mais do que como uma ordem imposta de cima para baixo.

Chegamos, em meados do século XIX, a uma estrutura política e administrativa bastante centralizada, os dois tipos de centralização reforçando-se mutuamente. No plano político, a centralização manifestava-se em instituições como o Poder Moderador, apoiado pelo Conselho de Estado; o Senado vitalício, com membros nomeados pelo imperador; e a nomeação dos presidentes de província pelo governo central. No plano administrativo, a centralização firmou-se com o fim do princípio eletivo no sistema judiciário e policial, e sua substituição pelo princípio hierárquico — sob o comando do poder central. Os traços gerais do sistema político resultante desse processo de centralização são conhecidos: dois grandes partidos, o Liberal e o Conservador, arbitrados pelo Poder Moderador, que assegurava uma alternância no poder. A criação do cargo de presidente do Conselho, em 1847, firmou definitivamente o “parlamentarismo às avessas”.

Ficara para trás a “anarquia” da fase quase republicana da Regência, com seus motins, suas rebeliões provinciais, seus impasses criados pela luta entre governo e Parlamento²⁶. Em 1842, os liberais de Minas Gerais e São Paulo pegaram em armas para

el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX. In: *Historia de las Elecciones en Iberoamérica: Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 372.

²⁶ Durante a Regência, pela Lei de 14 de junho de 1831 — marcando a forma de eleição e as atribuições da Regência —, o governo estava proibido de dissolver a Câmara dos Deputados. Com a maioria, o Poder Moderador voltou a exercer as suas atribuições definidas pela Constituição, entre as quais a de dissolver a Assembléia.

lutar contra o poder centralizado. No entanto, ao subir ao poder, em 1844, o Partido Liberal manteve o mesmo arcabouço administrativo e judiciário que, na prática, também o favorecia²⁷.

O fim da Praieira (1848-1850), última das rebeliões provinciais, marcou a estabilização do sistema político do Segundo Reinado. A Conciliação pode ser considerada o ponto culminante desse processo de estabilização, com a diluição das grandes clivagens partidárias.

É importante procurar entender o sentido profundo da transformação ocorrida no plano político-administrativo, na passagem da Regência para o Segundo Reinado. O que aconteceu entre a promulgação do Ato Adicional e o Regresso? O que fez com que as elites dirigentes investissem na construção de um Estado centralizado?

Aconteceram, em primeiro plano, as rebeliões provinciais, trazendo a ameaça de fragmentação territorial. No terreno econômico, a década de 1830 trouxe um outro fato novo: a emergência do café como um pólo fundamental da economia brasileira, ultrapassando o açúcar, entre 1837 e 1838, na pauta de exportações do país. O biógrafo de Bernardo Pereira de Vasconcelos indica o sentido das transformações ocorridas nos últimos anos da Regência:

“(...) Triunfaram (nas eleições para a legislatura de 1838 a 1841) os elementos que na Câmara faziam oposição a Feijó, e a maioria era de gente cujos interesses exigiam ordem, paz social, garantias jurídicas. Verificara-se ineludivelmente a influência dos

²⁷ Diz Caio Prado Jr.: “Os governos que se seguem à Maioridade têm todos o mesmo caráter. Se bem que diferenciados no rótulo com as designações de ‘liberal’ e ‘conservador’, todos evoluíram em igual sentido, sem que esta variedade de nomenclatura tivesse maior significação. Por isso mesmo é comum, e mal se estranha, a passagem de um político de um para outro grupo. O liberalismo — e liberalismo era então sinônimo de democracia — entra por esta época, nas rodas oficiais, em franco declínio”. *Evolução Política do Brasil*, p. 87.

proprietários territoriais e donos de escravos, passando a predominar o que Evaristo chamava de ‘eleitores do campo’, isto é, o voto dos fazendeiros e senhores de engenho, em detrimento do eleitorado urbano. Datou daí o prestígio dos Saquaremas, do Partido Conservador que fez um dos seus centros mais poderosos a província do Rio de Janeiro. Vasconcelos colocou-se a serviço da grande lavoura que ia afinal preponderar na direção política do Brasil, dado o poder econômico de que dispunha, e, concorrendo para a criação do Partido Conservador com o seu ‘regresso’, defenderia as causas que se ajustavam aos interesses dos donos de escravos”^{*}.

A grande lavoura tinha como centros mais importantes, no fim da Regência, o açúcar nordestino, em declínio, e o café em ascensão no Centro-Sul, particularmente no Vale do Paraíba. Lavoura alimentada pelo braço escravo, e, portanto, pelo tráfico de escravos. O Regresso parece corresponder a um relativo consenso desses setores quanto à necessidade de construção do Estado — forte e centralizado — como a melhor forma de preservação de seus interesses. A centralização política na capital do Império corresponderia a esta fase marcada pela coincidência geográfica entre poder econômico e poder político²⁸.

Vários estudiosos do Império salientaram, em suas análises, a relação do Estado que progressivamente se monta e se consolida entre fins da década de 1830 e fins da década de 1850, com os imperativos da ordem econômica nacional, particularmente a manutenção do tráfico de escravos.

Procurando desvendar as razões da manutenção da unidade territorial brasileira mesmo em momentos críticos como os vividos durante a Regência, Luiz Felipe de Alencastro sustenta a tese de que a chave para entender esta “vontade de viverem juntas” de oligarquias regionais tão díspares provinha sobretudo de

^{*} Otávio Tarquínio de Souza, *op. cit.*, p. 147 (N. do R.).

²⁸ Ver José Murilo de Carvalho, “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”.

um grande trunfo detido pelo Poder Central: a capacidade militar e diplomática de garantir a manutenção do tráfico de escravos, tornado ilícito desde 1831. Nenhuma província, isoladamente, teria condições de fazer frente às pressões inglesas pelo fim do tráfico. Após o fim do tráfico, em 1850, o Estado ressurgiu, segundo o autor, com uma nova “razão de ser”: dispor de seus recursos financeiros para garantir — através de investimentos em infraestrutura, de uma política agrária e de colonização — a perpetuação da economia de plantações²⁹.

Partindo desta relação entre a manutenção do tráfico de escravos e a manutenção da unidade nacional, pode-se pensar na conjuntura dos anos finais da Regência como um momento em que uma série de fatores — entre os quais o risco de dissolução da unidade territorial; e a emergência de um novo setor dinâmico na economia, demandando um grande volume de braços escravos — teria favorecido a formação de um núcleo conservador disposto a reforçar o poder central.

Alfredo Bosi enxerga uma linha de continuidade entre os moderados de 31, os regressistas de 36, os conservadores dos anos 1840, e os conciliadores e ligueiros dos anos 50 e 60. A identificá-los, um liberalismo compatível com a escravidão, que tinha por legítima a desigualdade³⁰. A especificidade da conjuntura dos anos

²⁹ Luiz Felipe Alencastro “La traite négrière et l’unité nationale brésilienne”. In: *Revue Française d’Histoire d’Outre-Mer*, tomo LXVI, n° 244-245, 1979. E também: “L’Empire du Brésil”. In: Maurice Duverger, *Le Concept d’Empire*. Paris: PUF. Reproduzindo um argumento de Hermes Lima, Victor Nunes Leal (*Coronelismo, Enxada e Voto*, cap. 2) também chama a atenção para a vinculação entre centralização político-administrativa e manutenção do sistema escravista: ao promover a centralização, os escravocratas que dominavam o cenário político teriam garantido a “unidade do trabalho escravo” em todas as províncias.

³⁰ Vários autores chamam a atenção para a peculiaridade do liberalismo brasileiro, marcado pelo esforço de conciliação entre liberalismo econômico (nas relações externas de produção) e escravidão (nas relações internas).

finais da Regência seria a formação de um núcleo conservador como reflexo de uma aliança “entre as oligarquias mais antigas do açúcar nordestino e as mais novas do café do Vale do Paraíba, as firmas exportadoras, os traficantes negreiros, os parlamentares que lhes davam cobertura, e o braço militar chamado sucessivas vezes, nos anos de 1830 a 1840, para debelar surtos de facções que espocavam nas províncias”³¹.

Se realmente houve uma “aliança” ou uma convergência de interesses deste tipo, e a formação de um núcleo conservador disposto a levar adiante a centralização do poder, é preciso, no entanto, estar atento para não simplificar demais a passagem desta “coalizão de interesses” para a formação de um Estado centralizado. Uma passagem demasiadamente rápida poderia sugerir uma visão do Estado como mero porta-voz dos interesses da lavoura e do grande comércio. O estudo de José Murilo de Carvalho sobre a elite política imperial apresenta um outro ponto de vista que merece ser considerado³².

A visão de José Murilo de Carvalho coloca-se como alternativa a duas perspectivas radicalmente opostas, presentes na historiografia brasileira. De um lado, a idéia do Estado como mero executor dos interesses dos proprietários rurais, sendo a elite imperial composta por representantes diretos do poder desses proprietários — tal seria o ponto de vista, por exemplo, de Nestor

Dentre eles, Paulo Mercadante, *A Consciência Conservadora no Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1965. Emília Viotti da Costa também aponta essa característica do liberalismo brasileiro, e mostra as diferentes fases do liberalismo no Brasil até meados do século XIX, do “liberalismo heróico” dos anos finais da Colônia até o “liberalismo regressista” de fim da década de 1830. “A consciência liberal nos primórdios do Império”. In: *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Gribaldo, 1977.

³¹ Alfredo Bosi, *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 196.

³² José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

Duarte³³; de outro lado, a visão melhor apresentada por Raimundo Faoro³⁴, segundo a qual a elite e a burocracia formariam um estamento sólido e permanente encastelado no Estado, atuando como verdadeiro árbitro da nação.

Fundamentado por dados empíricos, o estudo de José Murilo de Carvalho apresenta um quadro intermediário entre estas duas visões. A elite imperial apresentava, segundo o autor, uma especificidade que favoreceu a manutenção da unidade territorial e a formação de um determinado modelo de Estado: trata-se do fato de ser uma elite homogênea, modelada por um padrão de formação, treinamento e carreira herdado de Portugal; este padrão seria próprio de países onde predominou, no seio da elite, o elemento burocrático — em detrimento do elemento “representativo”, oriundo dos mecanismos de representação parlamentar. A homogeneidade ideológica da elite brasileira — facilitada pelo seu tipo de formação e treinamento (voltado para as tarefas de governo) e pela preponderância, em seu meio, de funcionários públicos (especialmente de magistrados) — teria favorecido, segundo o autor, a construção e a consolidação de um Estado centralizado, na fase que ele chama de “acumulação primitiva de poder”, estendendo-se até meados do século XIX³⁵.

O “Regresso” de 1837 pode ser repensado a partir desta perspectiva. A Legislação de 1838 reflete a mudança na compo-

³³ Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

³⁴ Raimundo Faoro, *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 1989.

³⁵ Um outro estudo enfatiza o papel exercido pela elite política imperial, não só na preservação da unidade nacional, mas também na decadência e fim do Império. Embora tendo exercido até a primeira metade do século XIX uma função unificadora, a elite imperial, segundo os autores, teria sido incapaz de se ajustar às necessidades crescentes do desenvolvimento econômico regional, apegando-se a uma ideologia anacrônica. Eul-Soo Pang e Ron L. Seckinger, “The mandarins of Imperial Brasil”. In: *Comparative Studies of Society and History*, 14, nº 2 (março de 1972).

sição da elite imperial, com um forte aumento do número de magistrados levados à Assembléia (de 24 para 38%), paralelamente à redução do número de padres (de 23 para 11%). Diz o autor: “O Regresso teria sem dúvida a apoiá-lo fortes interesses econômicos do grande comércio urbano e da grande agricultura de exportação. Mas os instrumentos de formulação e execução das reformas foram os magistrados, com Vasconcelos e Uruguai à frente (...)”³⁶.

Ao dar ênfase aos magistrados como “instrumentos de formulação e execução de reformas”, José Murilo de Carvalho chama a atenção para uma relativa autonomia do Estado em relação aos grandes interesses econômicos. Relativa, mas não absoluta. A análise do autor não deixa de considerar o peso desses interesses na formação e orientação do Estado. Antes de mais nada, porque o Estado dependia, para sobreviver, da produção agrícola de exportação, base econômica do país. Impunha-se, então, a necessidade da defesa dos interesses dessa produção como um limite concreto à sua liberdade de ação. Mas também na análise da composição dos partidos políticos do Segundo Reinado fica clara, como veremos adiante, a importância que o autor atribui aos interesses econômicos presentes na sociedade, para melhor compreender o papel da elite política (com suas clivagens internas), e sua relação com o Estado.

Entre o momento do Regresso conservador e a década de 60, houve o tempo de “acumulação primitiva de poder”, e que Ilmar Mattos define como “o Tempo Saquarema”: tempo de constituição simultânea do Estado imperial e de uma “classe senhorial”, estando à frente desse duplo processo os chamados “dirigentes Saquaremas”.

A década de 1860 marcou o início de uma nova fase no Segundo Reinado. No plano político, as eleições de 1860 assinala-

³⁶ José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, p. 84.

ram, no dizer de Joaquim Nabuco, uma época nova; recomeçara a encher a “maré democrática” que vinha continuamente baixando desde o Regresso de 1837³⁷. O voto distrital implantado pelo marquês de Paraná em 1855 ainda dava seus frutos, ao abrir a possibilidade de maior espaço para a oposição. Depois de mais de duas décadas de lento declínio, o Partido Liberal alcançou uma vitória significativa, conquistando a maioria da representação em províncias de grande peso, como Minas Gerais e Rio de Janeiro. Os liberais contaram com o apoio dos principais centros urbanos do país. No Rio de Janeiro, particularmente, a campanha eleitoral foi a mais animada que já havia ocorrido. A província elegeu o veterano Teófilo Ottoni, ao lado de Octaviano e Saldanha Maranhão. Jovens liberais estreavam no Parlamento, cheios de idéias novas — dentre os quais o alagoano Tavares Bastos. A vitória dos liberais marcou o início de um realinhamento partidário que culminaria com a formação da “Liga Progressista”, unindo o setor “moderado” dos partidos Conservador e Liberal — arranjo onde predominaria (ao contrário do ocorrido durante a Conciliação) o elemento liberal.

No plano sócio-econômico, a década de 1860 foi um período de grandes progressos materiais. A extinção do tráfico de escravos, em 1850, deixara disponível um grande volume de capitais que afluiu para o comércio, a manufatura, a expansão da rede de transportes e do sistema bancário. Abrira-se um tempo de modernização capitalista, onde figurava em primeiro plano a figura de Irineu Evangelista de Souza, futuro barão de Mauá. Ao mesmo tempo, um novo pólo agro-exportador começava a dar sinais de dinamismo, contribuindo para a complexificação da economia: a indústria cafeeira do chamado “Oeste paulista”, que ganharia maior fôlego a partir do fim da década de 1860, com a inauguração da ferrovia ligando Jundiaí a Santos.

³⁷ Joaquim Nabuco, *op. cit.*, p. 74.

A extinção do tráfico de escravos colocou em pauta a necessidade de novas alternativas para o suprimento de mão-de-obra. O tráfico interno, particularmente do Norte e do Nordeste decaídos para o Centro-Sul, foi uma das soluções adotadas. O trabalho sob contrato ganhou progressivamente terreno nas regiões já esvaziadas de braços escravos e naquelas — particularmente nas fazendas do Oeste paulista — que tinham ganho peso econômico após a extinção do tráfico.

As mudanças sócio-econômicas das décadas de 50 e 60 repercutiram também no nível da organização do Estado. Segundo José Murilo de Carvalho, à fase de construção e consolidação do Estado (até meados do século) teria correspondido a predominância das atividades governativas de extração de recursos e de controle coercitivo sobre a sociedade. A estrutura administrativa relativa a estas atividades — Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e do Império — era bastante desconcentrada, alcançando todos os níveis de governo (do central até o local). O mesmo não ocorria quanto às atividades “redistributivas”, ligadas ao desenvolvimento social e econômico. Para estas tarefas, a ação do governo dificilmente chegava até o nível local. A partir de 1850, no entanto, a nova conjuntura trouxe uma mudança de prioridades: consolidado o Estado, tratava-se agora de capacitá-lo a fazer frente ao processo de modernização em curso. As atividades ligadas ao desenvolvimento social e econômico ganhariam um novo peso. Em 1860, a criação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas refletia a nova realidade³⁸. Nesse contexto, o livro de visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias*, publicado em 1865, defendendo uma maior descon-

³⁸ Fernando Uricoechea também aponta esta evolução no aparato do Estado brasileiro: se a década de 1840 marcara o começo do Estado burocrático moderno no Brasil, na segunda metade do século a administração central se preocuparia em irradiar sua influência para a periferia. Fernando Uricoechea, “A formação do Estado brasileiro no século XIX”. In: *Dados*, n° 14, 1977.

centração administrativa, indicaria a percepção das transformações ocorridas e das novas prioridades emergentes³⁹. Ao lado dessa diversificação da agenda política, a nova conjuntura da segunda metade do século trouxe também, ainda segundo José Murilo de Carvalho, uma mudança na composição da elite imperial: se ao “Regresso” correspondeu uma substituição de padres por magistrados no seio da elite, no período seguinte os magistrados foram por sua vez progressivamente substituídos por profissionais liberais, particularmente advogados. Perdia-se, com isto, um poderoso fator de coesão e homogeneidade ideológica da elite imperial⁴⁰.

Paula Beiguelman situa no início da década de 1860 o surgimento de uma nova configuração ideológica, marcada por uma orientação liberal em três domínios: administrativo (defesa da descentralização), econômico (defesa do livre-cambismo) e na doutrina sobre escravismo (defesa da abolição)⁴¹.

A idéia do aparecimento de uma nova corrente ideológica a partir dos anos 1860 também é apresentada por Alfredo Bosi, que aponta a relação entre o dinamismo econômico e social que sucedeu ao fim do tráfico e o surgimento de um “novo liberalismo”. O divisor de águas entre os dois liberalismos — o “velho” e o “novo” — estaria principalmente no tratamento dado à questão servil. O novo liberalismo teria como ponto-chave a idéia de modernização, identificada com o surgimento de novos padrões de trabalho e de cidadania. A nova corrente ideológica teve, segundo o autor, maiores condições de florescimento nos ambientes menos impregnados pelos interesses escravistas: “Um pensamento liberal moderno, em todo oposto ao pesado escravismo dos anos 40, pôde formular-se tanto entre políticos e intelectuais das cidades mais importantes, quanto junto a bacharéis egressos das famílias nordestinas que pouco ou nada podiam esperar do cativoiro

³⁹ José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, pp. 121-122.

⁴⁰ Idem, p. 84.

⁴¹ Paula Beiguelman, *op. cit.*, pp. 250-254.

em declínio. *O novo liberalismo será urbano, em geral; e será nordestino, em particular*⁴².

Esta nova linhagem liberal incluiria homens como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, André Rebouças, Rui Barbosa, dentre outros. A década de 60, no entanto, pode ser considerada como um período de transição no processo de formação de um “novo liberalismo”. Walquíria Leão Rego chama a atenção para a predominância, no ambiente dos anos 60, de temas político-institucionais, configurando ainda, segundo ela, “uma espécie de momento liberal e não um momento democrático”⁴³. O trabalho escravo ainda representava um pilar da economia e a defesa da abolição total da escravidão teria que esperar até os anos 80 para tornar-se mais efetiva. Em *O Abolicionismo*, de 1883, Joaquim Nabuco se encarregaria de mostrar claramente a conexão entre a escravidão e o sistema político do Império, estabelecendo uma ponte entre a esfera institucional e a esfera sócio-econômica, ou entre Estado e sociedade.

De qualquer forma, o certo é que a década de 1860 marcou o renascimento de um debate que punha em questão as bases do poder constituído. O tema da representação política e seu falseamento ganhou força nesse momento, assim como o do “poder pessoal”, exercido pelo monarca em nome do Poder Moderador. Data de 1860 o opúsculo redigido anonimamente por Zacarias de Góes e Vasconcelos, denominado *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*, escrito em resposta ao livro de Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* (1857). O debate acerca do Poder Moderador girava principalmente em torno da responsabilidade — ou não — dos ministros pelos atos exercidos pelo imperador em nome do Poder Moderador. Os defensores de uma leitura restritiva do papel do Poder

⁴² Alfredo Bosi, *op. cit.*, p. 224.

⁴³ Walquíria Leão Rego, “Federalismo e a fundação da nação”, 1995 (mimeo).

Moderador apoiavam a tese da necessidade de referenda dos seus atos pelos ministros.

Os conservadores responderam à altura: em 1862 surgia o *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, do visconde de Uruguai, que apresentava como um de seus objetivos responder a Zacarias de Góes sobre o tema do Poder Moderador. Em 1864, o conservador pernambucano Braz Florentino publicava o livro *Do Poder Moderador*, em defesa do Quarto Poder⁴⁴.

É nesse contexto que ressurge também o debate sobre a organização do poder do Estado, questionando a excessiva centralização vigente. É esse o momento em que nasce o debate estudado neste trabalho, entre o jovem liberal Tavares Bastos e o visconde de Uruguai.

Debate suscitado por mudanças profundas no contexto sócio-econômico, demandando novas formas de ordenar o poder, ainda dentro da premissa da manutenção do regime monárquico. É importante ressaltar este fato: no debate da década de 1860 estava em pauta a reforma da monarquia, como uma tentativa de adaptá-la aos novos tempos, e portanto de preservá-la. Tavares Bastos exalta o modelo americano e o sistema federativo; mas restringe-se ao campo monárquico.

Pouco depois, a bandeira federalista seria empunhada pelos republicanos, refletindo a força de novos interesses que buscavam impor-se através de um outro arranjo da diversidade regional. Na linha de frente desse movimento, estavam os interesses das novas áreas mais dinâmicas da economia, notadamente o café paulista.

Do ponto de vista da representação política regional, durante o Império prevaleceu a tradição como critério na formação dos grupos dirigentes do país⁴⁵. A Bahia destacou-se como a influên-

⁴⁴ Cláudio Gonçalves Couto, em “A discussão sobre o Poder Moderador no Segundo Reinado” (mimeo) faz uma interessante análise desse debate.

⁴⁵ Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, pp. 271-275.

cia provincial preponderante nos governos, seguida das províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. De um lado, observa-se um grande desequilíbrio no espaço político das províncias em favor destas seis províncias maiores — 80% dos ministros do Império provieram das seis províncias mencionadas, entre as 19 então existentes⁴⁶. De outro lado, dentre as maiores províncias existia também a preponderância de umas sobre as outras. É clara, por exemplo, a super-representação⁴⁷ no governo da província da Bahia e, no final do Império, da de Pernambuco; ao mesmo tempo, a importância econômica ganha por São Paulo a partir do decênio de 1860 não encontrou correspondência numa maior presença desta província no governo.

Não é à toa que o movimento republicano encontrou tamanha repercussão — atingindo cidade e campo — na província de São Paulo, e em outras províncias economicamente fortes como Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Eram todas províncias que só tinham a perder com o papel “compensatório” exercido pelo imperador. Nas províncias do Norte as idéias republicanas não encontraram o mesmo espaço: com economias decadentes, viam na manutenção do regime monárquico uma garantia de que não seriam abandonadas à própria sorte. O federalismo proposto ainda no âmbito da monarquia apresentava-se como solução intermediária: apresentado como um remédio eficiente contra os males do regime — eliminando o papel meramente “eleitoreiro” do presidente de província; permitindo às províncias maior possibilidade de crescimento econômico e de representação política —, constituía ainda um dique contra a preponderância política das áreas mais expansivas da economia, cada vez mais auto-suficientes.

⁴⁶ José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, pp. 103-106.

⁴⁷ Idem, quadros pp. 104 e 105. Toma-se como referência a população e a riqueza das províncias em comparação com a representação política de cada uma; esta, por sua vez, apresenta como indicador a origem provincial dos ministros.

A República federativa, que afinal se impôs, trouxe para o primeiro plano da cena política o “poder territorial” das áreas mais prósperas.

1.2. O DEBATE E SEUS ATORES

Tavares Bastos, de um lado, e o visconde de Uruguai, de outro, são figuras paradigmáticas do debate sobre centralização e descentralização que renasce a partir dos anos 60 do século passado. Como autores, escreveram obras que se tornaram referências importantes sobre a organização política do Império, com ênfase na questão da centralização e da descentralização política e administrativa. Nestas obras, defenderam pontos de vista diferentes ou mesmo opostos, e dialogaram entre si: embora Tavares Bastos tenha escrito sua principal obra, *A Província* (1870), depois da morte do visconde de Uruguai (1866), pode-se com propriedade dizer que houve entre eles um debate. Tavares Bastos dialogou diretamente com o visconde em *A Província*; Uruguai, por sua vez, conhecia as “Cartas do Solitário” (publicadas em 1861) e dialogou com a geração de liberais da década de 1830, autores das reformas descentralizadoras da Regência — geração na qual Tavares Bastos se inspirou ao defender seu modelo de “monarquia federativa”.

Mas talvez o ponto mais interessante seja o fato de que a obra dos dois autores é consistente com as suas respectivas atuações como atores políticos do Império. Se eles escreveram suas obras em tempos relativamente coincidentes (década de 1860, estendendo-se, no caso de Tavares Bastos, até o início da década de 1870), no plano da ação política pertenceram a tempos diferentes e atuaram em posições completamente distintas.

Vejamos em primeiro lugar o tempo de cada um. Paulino José Soares de Souza, visconde de Uruguai, era o típico representante da elite política imperial, na fase que José Murilo de Carvalho chama de “acumulação primitiva de poder”. Nascido em Paris em 1807,

filho do médico José Antônio Soares de Souza e de mãe francesa, veio para o Brasil em 1814 e em 1823 matriculou-se na Universidade de Coimbra, em Portugal. Devido à revolução liberal eclodida em 1828, deixou Portugal e concluiu seus estudos na Faculdade de Direito de São Paulo. Um ano depois de formado, em 1832 já iniciava a carreira na magistratura como juiz e ouvidor da capital de São Paulo. Em 1833 ocupou o posto de intendente geral de polícia da Corte. Dois anos mais tarde, fez sua estréia na política como deputado provincial na província do Rio de Janeiro. No mesmo ano foi nomeado presidente da província do Rio de Janeiro. A esta altura, Paulino já tinha se ligado por casamento a uma família rica e influente da aristocracia rural fluminense, a quem pertencia também Rodrigues Torres, o futuro Itaboraí, que iria compor com Uruguai e Eusébio de Queirós a conhecida “Trindade Saquarema”.

A carreira política de Paulino progrediu rapidamente. Em 1836 foi eleito deputado geral pela província do Rio de Janeiro. Mais tarde, já no Segundo Reinado, assumiu a pasta da Justiça (1841), tornando-se um dos principais artífices da centralização política e administrativa levada a cabo a partir de então. Em 1843 ocupou a pasta dos Negócios Estrangeiros. No ano de 1849, Paulino Soares ascendeu ao Senado e assumiu novamente o Ministério dos Negócios Estrangeiros, nele permanecendo até 1853. No mesmo ano em que deixou o ministério, foi nomeado conselheiro de Estado nas seções de Justiça e Estrangeiros. No ano seguinte recebeu o título de visconde de Uruguai, em homenagem ao seu desempenho nos negócios do Prata. Nos últimos anos de sua vida, Uruguai foi duas vezes nomeado ministro plenipotenciário em missões no exterior, continuou atuando no Conselho de Estado e dedicou-se a escrever suas obras: *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) e *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil* (1865). Morreu em 1866, desiludido com o declínio do Partido Conservador⁴⁸.

⁴⁸ Ver José Antônio Soares de Souza, *A Vida do Visconde do Uruguai*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1944.

O tempo de Uruguai foi o tempo de consolidação do Estado, foi o “Tempo Saquarema”. Uruguai estava plenamente inserido neste tempo, era parte dele. Se houve, na formação do bloco conservador que conduziu à “reação centralizadora”, uma coalizão de interesses que incluiu interesses agrários (do açúcar nordestino e principalmente do café valparaibano) e do grande comércio urbano, Uruguai estava lá, como membro de uma família ligada ao café e ao grande comércio fluminenses. Se a elite política, onde predominavam os magistrados, foi o instrumento de execução das reformas centralizadoras, Uruguai (um magistrado) também estava presente nela, e em primeiro plano.

O tempo de Tavares Bastos foi outro. Estreou na política no bojo do “renascer liberal”, quando o “Tempo Saquarema” chegava ao fim⁴⁹ — e o visconde de Uruguai começava a afastar-se da vida pública. Nascido em Alagoas no ano de 1839, filho de um magistrado, cresceu em meio às disputas oligárquicas entre a sua família e o clã liderado por Cansação de Sinimbu. Em 1854 matriculou-se na Faculdade de Direito de Olinda, transferindo-se no ano seguinte para a de São Paulo, onde terminou seus estudos. Lá teve entre seus colegas o filho do visconde de Uruguai, Paulino de Souza. Formado em 1858, pouco tempo depois assumiu um cargo de oficial da Secretaria da Marinha, do qual seria exonerado em 1861. Nas eleições de 1860, apadrinhado pelo conselheiro Saraiva — e com o aval de Sinimbu —, elegeu-se deputado geral pelo primeiro círculo eleitoral de Alagoas, chegando à Assembléia como o mais novo parlamentar daquela legislatura marcada pela vitória liberal. Tavares Bastos estreou no parlamento animado com o “movimento conciliador” iniciado na década anterior, e que ele via prolongar-se; dizia ele, em discurso proferido ainda em julho

⁴⁹ Uma boa descrição e análise da vida e da obra de Tavares Bastos está na tese de doutoramento de Walquíria Leão Rego: “Um liberalismo tardio: Tavares Bastos, reforma e Federação”. São Paulo, 1989. Ver também a obra de seu principal biógrafo, Carlos Pontes, *Tavares Bastos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

de 1861: “A tendência para os interesses materiais, e o desgosto das abstrações políticas, que esterilizam e até desacreditam o parlamento, constituem a meu ver o sinal mais saliente da nova ordem de idéias; porque revelam distintamente que desejamos libertar-nos do passado e protestar contra sua esterilidade, penetrando no mundo dos interesses reais, dos grandes melhoramentos, das liberdades práticas, da administração verdadeira”⁵⁰.

O tempo de Tavares Bastos era esse: o dos grandes melhoramentos, do progresso econômico, da diversificação da agenda governamental. O Estado estava já consolidado, e a administração centralizada e concentrada mostrava-se pesada e ineficaz. Diferentemente do visconde de Uruguai, Tavares Bastos e sua geração não passaram pela experiência marcante da Regência, com suas rebeliões e o perigo de fragmentação nacional. Passado o tempo de constituição, era chegado o momento de reformas.

Tavares Bastos reeleger-se-ia mais duas vezes pela província de Alagoas, em 1863 e em 1866; encerrou a carreira parlamentar em 1868, quando o imperador deu o “golpe de Estado” que levou ao poder o ministério conservador do visconde de Itaboraí, contra a vontade da maioria do Assembléia — dissolvida em seguida. Fora do Parlamento, continuou político atuante na vida partidária e dedicou-se a escrever seu livro mais importante: *A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil*. Ao longo da década de 1860, desenvolvera intensa atividade como publicista. Nesse período escreveu o panfleto *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro* (1861); as *Cartas do Solitário* (1861-1862); *O Vale do Amazonas* (1866); *Memória sobre Imigração* (1867). Em 1873, ainda escreveria um projeto de reforma eleitoral e de Constituição da Magistratura. Morreu jovem, aos 36 anos, em 1875, quando o Império já avançava no “plano inclinado”.

Retomando a idéia de um “novo liberalismo” em gestação a partir da década de 1860, pode-se incluir Tavares Bastos nesta

⁵⁰ Tavares Bastos, *Discursos Parlamentares*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1977.

nova corrente ideológica, predominantemente “urbana e nordestina”. Alfredo Bosi o qualifica de “primeiro ideólogo de nossa modernização capitalista”⁵¹; ele estaria, contudo, numa geração anterior à de Nabuco ou Rebouças, defensores da abolição incondicional da escravidão como condição indispensável à superação de nosso atraso.

Quanto às posições políticas ocupadas por Uruguai e Tavares Bastos, foram completamente distintas em dois aspectos: em primeiro lugar, Tavares Bastos não chegou nunca, como Uruguai, ao topo da elite política imperial. Deputado geral entre 1861 e 1868, não passou por outros cargos; foi político atuante no campo do Poder Legislativo, nunca no do Poder Executivo. Uruguai, ao contrário, circulou por todas as esferas de poder: do nível provincial (Legislativo e Executivo) ao poder central, da Assembléia Geral ao Ministério, atingindo também o Senado vitalício e, finalmente, o Conselho de Estado. Não ocupou nunca a Presidência do Conselho de Ministros, mas exerceu um papel fundamental no governo. Toda a organização política do Segundo Reinado teve a sua marca.

Essa intimidade de Uruguai com o poder, ao lado do distanciamento de Tavares Bastos em relação ao governo, devem ser levados em conta ao examinarmos suas obras: a doutrina e a prática política, dois elementos constitutivos do pensamento dos dois autores, combinam-se de maneiras distintas conforme a biografia política de cada um. Talvez o maior “realismo” de Uruguai tenha neste fato mais um elemento explicativo. Também a liberdade com que Tavares Bastos ataca o “governo central”, os “mentirosos oficiais”, os “cortesãos”, assim como a amplitude das reformas por ele propostas em *A Província*, podem ser melhor compreendidas à luz de seu percurso político⁵².

⁵¹ Alfredo Bosi, *op. cit.* p. 224.

⁵² Carlos Pontes, biógrafo de Tavares Bastos, chama a atenção para os pseudônimos escolhidos pelo autor em suas obras, revelando o seu distanciamento com relação ao meio (político) em que atuava: “Um Excêntrico”, “O Solitário”.

Os dois autores/atores estudados ocuparam posições distintas também do ponto de vista partidário: Uruguai, como se sabe, era membro do Partido Conservador, enquanto Tavares Bastos filiava-se ao Partido Liberal. Mas o que significava pertencer a um ou a outro partido do Segundo Reinado? Existiam diferenças entre os dois, do ponto de vista doutrinário e de composição social? A historiografia apresenta diferentes respostas a estas questões. Não será possível, neste texto, esgotar o assunto; mas sim dar algumas indicações sobre este tema, com ênfase no problema estudado aqui: o debate sobre centralização e descentralização política e administrativa. Importa saber, então, se os dois principais partidos do Segundo Reinado podem ser tomados, eles mesmos, como atores paradigmáticos neste debate.

Esta questão ganha relevância se observarmos que, na prática, os dois partidos aderiram igualmente à organização de poder montada a partir do início do Segundo Reinado. Mais ainda: o Partido Conservador foi responsável pela realização de várias reformas tradicionalmente inscritas na agenda do Partido Liberal, notadamente durante o Ministério Rio Branco (1871-1875), quando foram aprovadas, além da lei do Ventre Livre, a reforma judiciária (1871)⁵³, a reforma da Guarda Nacional (1873)⁵⁴, e

⁵³ A reforma judiciária de 20 de setembro de 1871 avançou no sentido de separar a Polícia da Justiça, vedando às autoridades policiais a formação de culpa e a pronúncia dos delinquentes, e canalizando as funções judiciais para as mãos do juiz de direito. Além disso, a nova lei previa a ampliação do habeas-corpus, a instituição da fiança provisória, e a regulamentação da prisão preventiva. Victor Nunes Leal chama a atenção, no entanto, para o pequeno alcance da reforma: “Pequenos delitos continuaram a ser por elas (as autoridades policiais) processados, e os chefes de polícia conservaram a atribuição de formar culpa e pronunciar em certos casos. Nada fez a lei no sentido de conferir independência aos funcionários policiais: embora com menores poderes, continuaram a servir de instrumento da situação política, notadamente em épocas de eleição”. *Coronelismo, Enxada e Voto*, p. 196.

⁵⁴ A Lei de reforma da Guarda Nacional, de 10 de setembro de 1873, reduziu sua importância como instrumento de coação política, ao determi-

uma nova lei abolindo o sistema de recrutamento para o Exército (1874).

Paula Beiguelman sustenta que os dois partidos podem apropriadamente ser definidos como “partidos de patronagem”, uma vez que as definições doutrinárias não representavam as razões mais relevantes de sua atuação; as designações “Liberal” e “Conservador” serviriam, antes de mais nada, como meros sinais distintivos na competição interpartidária — na verdade, uma competição entre clientelas opostas em busca das vantagens do poder⁵⁵. É bom lembrar, ainda, a presença forte da Coroa, árbitro do jogo político, a apagar as identidades partidárias.

De qualquer maneira, a semelhança dos dois partidos como participantes do jogo político do Segundo Reinado não invalida o fato de que havia sim, entre eles, diferenças do ponto de vista doutrinário. Oliveira Torres lembra dois temas que, de um modo geral, constituíram uma linha divisória entre as duas identidades partidárias: o tema do Poder Moderador e o da centralização/descentralização do poder⁵⁶. Em vários momentos, as diferenças doutrinárias entre os dois partidos puderam emergir com clareza na prática política. A “reação centralizadora” de 1840 levou a marca do Partido Conservador. Quanto ao Partido Liberal, retomou a partir da década de 1860 a antiga luta por maior descentralização e autonomia provincial, datada da Regência e depois adormecida por duas décadas.

Vários autores procuraram relacionar estas diferenças doutrinárias com a base social dos dois partidos. Raimundo Faoro, por exemplo, enxerga no Partido Liberal a representação da propriedade rural, o que explica a defesa da descentralização por esse

nar que se reunisse apenas uma vez por ano, nunca num prazo de dois meses antes ou depois de qualquer eleição.

⁵⁵ Paula Beiguelman, *op. cit.*

⁵⁶ João Camilo de Oliveira Torres, *A Democracia Coroada*. Petrópolis: Vozes, 1964.

partido — como meio de levar o “poder territorial” dos donos de terras ao comando político. O Partido Conservador, por sua vez, estaria mais próximo do negócio servil, do sistema de crédito e do comércio; ou seja, do pólo urbano da economia, fonte de subsistência da burocracia central e intimamente ligado a ela — daí a identificação do Partido Conservador com a causa da centralização do poder. Na verdade, o Partido Conservador e os interesses por ele representados são vistos por Faoro como instrumentos da toda poderosa burocracia central, do “estamento burocrático” que paira sobre a nação⁵⁷.

Em *O Tempo Saquarema*, Ilmar Mattos põe ênfase na hierarquização existente entre os dois partidos imperiais. Examinando o momento da dupla constituição do Estado e de uma classe senhorial, o autor observa que os “Saquaremas” — núcleo mais consistente do Partido Conservador — tomaram a frente deste processo e foram capazes de imprimir um projeto de direção, pelo menos até a década de 1860. Os liberais (ou Luzias), ao contrário, teriam fracassado ao não conseguirem impor ao país um projeto de direção política e social. Defensores da “liberdade da Casa”, não lograram imprimir um projeto próprio no “governo do Estado”. A base social do Partido Conservador seria formada por uma conjunção de plantadores escravistas — notadamente do café fluminense —, comerciantes, traficantes de escravos, setores burocráticos. Os liberais, por sua vez, estariam mais ligados a diversos segmentos da produção não diretamente vinculada à grande agricultura de exportação, e teriam encontrado dificuldade em unir suas forças em torno de um projeto comum. A defesa da centralização pelo Partido Conservador, então, seria inseparável do próprio papel dos Saquaremas como grupo dirigente no processo de constituição do Estado, no período que se inicia no fim da Regência e se estende até o “renascer liberal” dos anos 1860.

⁵⁷ Raimundo Faoro, *Os Donos do Poder*, cap. X.

Completando a sua análise sobre a elite política imperial, José Murilo de Carvalho também se debruça sobre a composição social dos partidos Liberal e Conservador, tomando como base os dados sobre ocupação e origem social dos ministros do Segundo Reinado. Contrariando a posição de Faoro, ele observa que os proprietários rurais dividiam-se em proporções iguais entre os dois partidos: o Partido Liberal compunha-se predominantemente de uma coalizão de profissionais liberais e de donos de terra, ao passo que o grosso do Partido Conservador era formado de uma coalizão de burocratas e donos de terras. Mas entre os proprietários rurais presentes nos dois partidos, havia diferenças importantes quanto à sua distribuição regional: no Partido Conservador, predominariam os representantes da grande agricultura de exportação, especialmente de áreas de colonização mais antiga como Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia — que tinham interesse na política nacional e na estabilidade do sistema, e portanto tendiam a apoiar a centralização. No Partido Liberal, ao contrário, estariam representados principalmente os produtores de áreas como São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul, com menor interesse na centralização.

Estes dados são condizentes com o fato de o Partido Conservador ter sido o maior suporte do Estado centralizado. Também ajudam a entender a “duplicidade do liberalismo” por ele observada: de um lado o liberalismo mais pragmático dos donos de terras em busca de maior autonomia local, de outro a sua vertente mais doutrinária — defensora dos direitos individuais, civis e políticos —, sustentada pelos profissionais liberais. Esta vertente só teria maiores condições de se desenvolver a partir da década de 1860, com o maior desenvolvimento urbano. Observando os programas liberais da década de 1860, diz o autor: “As velhas demandas liberais por maior descentralização foram mantidas, mas introduziram-se reivindicações novas referentes às liberdades civis, participação política e reforma social”⁵⁸.

⁵⁸ José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, p. 160.

De um modo geral, por mais variadas que sejam as interpretações sobre os dois partidos imperiais, parece apropriado tomá-los — com sua clivagens regionais e econômicas — como os dois pólos principais neste debate específico em torno da centralização e da descentralização no Segundo Reinado. Resta, finalmente, fazer alguns comentários sobre as posições de Uruguai e de Tavares Bastos no âmbito, respectivamente, do Partido Conservador e do Partido Liberal.

Quanto ao visconde de Uruguai, é fácil situá-lo como uma das principais figuras do núcleo mais consistente do Partido Conservador, com base principalmente na província do Rio de Janeiro. O próprio apelido de “Saquarema”, atribuído ao partido, derivava da vila fluminense onde Paulino José Soares de Souza e também Rodrigues Torres possuíam terras e comandavam a política local. A “Trindade Saquarema”, que incluía além desses nomes o de Eusébio de Queirós, notabilizou-se como o grupo mais identificado com a política conservadora. Uruguai nunca foi favorável à dissolução das fronteiras entre os dois grandes partidos imperiais. Durante a Conciliação, prolongada depois na Liga Progressista, o político fluminense manteve-se à margem do realinhamento partidário, permanecendo na ala dos conservadores “puros”.

A posição de Tavares Bastos no âmbito do Partido Liberal é um pouco mais nebulosa, em grande medida em função do momento em que ele ingressou na política imperial: no bojo do realinhamento partidário que se concretizaria com a formação da Liga Progressista. Em vários momentos, ao longo de sua carreira no Parlamento, o deputado alagoano pareceu estar mais próximo dos novos liberais recém-egressos das fileiras do conservadorismo, como Nabuco de Araújo, do que do “liberalismo histórico”, melhor representado por José Bonifácio e Teófilo Ottoni. No ano de 1866, Tavares Bastos chegou a se converter numa espécie de líder, na Câmara, do gabinete Olinda⁵⁹.

⁵⁹ Walquíria Leão Rego, “Um liberalismo tardio: Tavares Bastos, reforma e Federação”, p. 130. Walquíria aponta como causa desse alinhamento

A formação do Gabinete Itaboraí, em julho de 1868, constituiu um marco na história do Partido Liberal — e também na carreira política de Tavares Bastos, que deixou o Parlamento. O famoso discurso do *sorites* de Nabuco, proferido no Senado a 17 de julho de 1868 (um dia depois da posse do novo ministério) marcou o início de um novo agrupamento que reuniu liberais históricos e progressistas, formando em 1869 o novo Partido Liberal. Falou o senador, referindo-se aos acontecimentos recentes: “Dizia Santo Agostinho que a Providência era tão grande que não permitia o mal senão porque era tão poderosa que dela derivava o bem. O bem a que aludo, senhores, é a unidade do Partido Liberal, é a concentração de todas as forças democráticas no sentido de salvar o sistema representativo, que entre nós está em manifesta decadência.”⁶⁰

Uma ala dos liberais, no entanto, não foi absorvida nesse novo bloco formado por históricos e progressistas: eram os “radicais”, que desde 1866 manifestavam suas opiniões no jornal a *Opinião Liberal*, orientada por Rangel Pestana, José Luís Monteiro de Souza e Henrique Limpo de Abreu. Em 1868, os radicais formaram o Clube Radical, e publicaram seu programa, propondo a abolição do Poder Moderador e do Conselho de Estado, a abolição da Guarda Nacional, a eliminação da vitaliciedade do Senado, o sufrágio direto e generalizado, a polícia eletiva, a eletividade dos presidentes de província e a abolição (lenta e gradual) da escravidão.

Tavares Bastos namorou um pouco com a ala mais radical do partido, dirigindo ao lado de Lafayette Rodrigues Pereira o jornal o *Diário do Povo*, onde retomava várias críticas e propostas publicadas no *Opinião Liberal*. Mas seu apego ao regime monárquico não o deixou seguir até o fim a trilha da maioria dos

mais conservador de Tavares Bastos o grau de parentesco que, pelo lado de sua mulher, o ligava ao marquês de Olinda.

⁶⁰ Joaquim Nabuco, *op. cit.* p. 108.

radicais, que acabou por migrar para o Partido Republicano. Preferiu apoiar a coligação de progressistas e liberais históricos que em 1869 fundou também o Clube da Reforma e o jornal *A Reforma*. Entre os “princípios” apontados pelo novo Partido Liberal como metas a serem perseguidas na medida do possível, liam-se: Senado temporário; liberdade de comércio, de indústria, de consciência e de educação; o Conselho de Estado como auxiliar administrativo e não político; a prevalência da máxima: “O Rei reina e não governa”; a descentralização, propiciando maiores franquezas provinciais; a abolição da Guarda Nacional e do recrutamento; e a abolição gradual da escravidão, começando pela libertação do ventre. O novo partido, no entanto, para não comprometer a sua unidade, preferiu adotar como fim imediato um programa bem mais restrito, que agradava a todos: reforma eleitoral, reforma policial e judiciária, abolição da Guarda Nacional, e emancipação gradual da escravidão⁶¹.

Tavares Bastos parece não ter se contentado com a excessiva cautela do novo partido. Em um depoimento constante de suas memórias íntimas, lia-se: “O progressismo subsiste; com ele nada se fará”⁶².

Numa carta ao conselheiro Saraiva datada de dezembro de 1871, Tavares Bastos expunha claramente a sua visão sobre o Partido Liberal e o seu papel na conjuntura política da época, propondo uma revisão do programa liberal de 1869. O autor mostrava-se desiludido com a execução daquele programa, quase em sua totalidade, pelo gabinete conservador de Rio Branco: a Lei do Ventre Livre e a reforma judiciária haviam sido aprovadas, e já existiam projetos referentes ao recrutamento e à Guarda Nacional. Mais um pouco, e os conservadores promoveriam também a reforma eleitoral, instituindo a eleição direta. Era preciso,

⁶¹ Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o Segundo Império*. Typografia de Jorge Seckler, 1878, pp. 38-39.

⁶² Citado por Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, p. 119.

dizia Tavares Bastos, redefinir a linha divisória entre os partidos Liberal e Conservador, adotando como meta clara uma reforma constitucional no sentido daqueles “princípios” enunciados em 1869. A conjuntura havia mudado desde 1869, e o Partido Liberal deveria se esforçar para adaptar-se à nova situação: de um lado, o “poder pessoal” de d. Pedro II havia se tornado mais audacioso, substituindo o governo parlamentar e passando por cima dos partidos; de outro lado, surgira o Partido Republicano, que corria o risco de se tornar “o único partido de oposição verdadeira”. Lamentava Tavares Bastos: “Adesões após adesões, aí está se formando, à custa do Liberal e do Conservador também, o novo Partido Republicano. (...) Ele ergue uma bandeira americana: pede a federação tão simpática às províncias. Marcha, desdobrando aos ventos do futuro, pendão que traz cores de 1831. Evocam as mais nobres recordações desta terra aqueles moços temerários. Que lhes opomos? Um compromisso provisório entre as duas seções do nosso partido, aclamado há dois anos e meio e já minguido pelo plágio dos conservadores”⁶³.

Em *A Província*, escrito em 1870, Tavares Bastos deu vazão ao seu radicalismo frustrado no terreno da prática política, retomando muitas das teses defendidas pela mais pura tradição liberal, que fez escola na Regência. Provavelmente, a sua frustração na vida político-partidária deveu-se à difícil conciliação entre os princípios da Federação — que ele defendia ardorosamente — e o da Monarquia, no qual preferia não tocar. Sobre Tavares Bastos, escreveu Joaquim Nabuco: “Tavares Bastos era, pelo influxo norte-americano predominante em seu espírito, um republicano natural. A consideração ou conveniência política, que era o peso, o freio de sua *imaginação* republicana, impedirá entretanto a sua filiação ao novo partido. Nem se pode dizer que a

⁶³ Tavares Bastos, “A situação e o Partido Liberal”. In: *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional/Hucitec, 1976, p. 130.

morte o *surpreendeu* ainda monarquista. Se vivesse alguns anos mais, ele teria provavelmente, durante a situação liberal, representado na Câmara um papel proeminente, se não o primeiro, e ter-se-ia identificado, em sua madureza e completa formação política, com a monarquia, que era mais conforme ao seu temperamento liberal-aristocrático, ao seu amor da seleção, e à sua índole reformadora.”⁶⁴

⁶⁴ Joaquim Nabuco, *op. cit.*, p. 93.

2.

O CONTEÚDO DO DEBATE

Esta parte do trabalho visa a apresentar em linhas gerais o conteúdo do debate doutrinário acerca da centralização e da descentralização política e administrativa do Império, com base nas principais obras escritas por Tavares Bastos e visconde de Uruguai.

É possível perceber um terreno comum sobre o qual Tavares Bastos dialoga com Uruguai, alguns pontos que de alguma maneira os aproximam.

Em primeiro lugar, Tavares Bastos era, como Uruguai, adepto da forma monárquica de governo; pode-se mesmo dizer que, de certa forma, é através da adesão à monarquia que ele resolve, no modelo político-institucional por ele proposto com mais clareza em *A Província*, o problema da manutenção da unidade nacional. Embora, neste livro de 1870, já se mostrasse crítico do Poder Moderador (mudança importante com relação à sua posição em *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*), ele se preocupa em afirmar que seu projeto de reforma é compatível com a manutenção das prerrogativas da Coroa.

Em segundo lugar, Uruguai escreve seus livros num momento em que ele mesmo, mais de vinte anos depois de efetuada a “reação centralizadora”, já começa a achar excessiva a centralização vigente. Isto levaria Tavares Bastos a afirmar que o livro *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias* era em alguns pontos “uma reação contra a reação de 1840”, “um protesto da reação contra si mesma”, revelando “a benéfica influên-

cia que o estudo das instituições americanas exercera no espírito do autor”⁶⁵.

Um terceiro ponto a observar é que a admiração de Tavares Bastos pelo modelo liberal de organização social e política, tal qual encontrado na Inglaterra e nos Estados Unidos, está presente também nos escritos de Uruguai. O *self-government* é louvado como o modelo ideal de organização, como uma utopia que serve de parâmetro à análise da realidade brasileira.

Isto nos leva a mais um elemento que vem constituir o “terreno comum” no qual debatem Tavares Bastos e Uruguai; trata-se da referência constante ao autor do século XIX que melhor analisou a sociedade e as instituições norte-americanas de seu tempo, e também privilegiou o tema da centralização e da descentralização política e administrativa: Alexis de Tocqueville. É curioso notar como um mesmo autor, e até uma mesma obra — *A Democracia na América* —, pôde servir de referência a autores que se situavam em pólos opostos de um debate. Tavares Bastos e Uruguai eram ambos, claramente, leitores de Tocqueville, e ambos se apropriaram de conceitos e argumentos por ele apresentados — cada qual com seu propósito⁶⁶.

Confrontando as posições de Tavares Bastos e de Uruguai sobre a questão da centralização e da descentralização, creio que é possível identificar, para além desse terreno comum, duas con-

⁶⁵ Tavares Bastos, *A Província*, p. 69.

⁶⁶ Não é por acaso que a obra de Tocqueville se presta a diferentes leituras. Nisbet aponta que, embora Tocqueville mereça a classificação de liberal “pela sua inabalável dedicação à liberdade”, há em seu pensamento traços claramente conservadores: “O liberalismo de Tocqueville é manifestamente temperado pelo reconhecimento conservador da prioridade da autoridade, da comunidade e da hierarquia para qualquer sociedade política autenticamente livre”. Robert Nisbet, “Conservantismo”. In: T. Bottomore e R. Nisbet, R. (orgs.), *História da Análise Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. Sobre o uso da obra de Tocqueville por Tavares Bastos e Uruguai, ver o trabalho em anexo, dedicado a este tema.

cepções essencialmente distintas acerca do papel do Estado e de sua relação com a sociedade.

2.1. OS TERMOS DO DEBATE

Antes de mais nada, é importante procurar entender a que se referiam os dois autores quando escreviam sobre centralização e descentralização.

Em seu *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, Uruguai nos apresenta a sua visão sobre poder político e administrativo: o poder político, diz ele, divide-se em Poder Executivo e Câmaras Legislativas. O Poder Executivo, por sua vez, atua de duas maneiras distintas: como “Poder Executivo puro, político ou governamental”, com funções de iniciativa e direção geral, e como “poder administrativo”, com a atribuição de, através de uma rede de agentes, pôr em obra o pensamento do governo. Se Uruguai estabelece essa distinção entre poder governamental e poder administrativo, ele por outro lado insiste na interrelação existente entre esses dois componentes do Poder Executivo: a autoridade administrativa, diz ele, é, sobretudo nos países centralizados, “o atributo essencial, o instrumento principal do Poder Executivo governamental (...). A administração é portanto a ação vital do poder político e o seu indispensável complemento. O poder político é a cabeça, a administração o braço”⁶⁷. Em seguida, observa Uruguai que existe, nos países descentralizados, uma distinção entre administração geral e administração local, podendo apenas a primeira ser rigorosamente chamada de “instrumento do poder executivo central”; e completa: “O Poder Executivo governamental e político não admite porém essa separação sem iminente perigo de ruína”.

Transparece em toda a exposição de Uruguai a valorização do aparato administrativo, terreno da neutralidade e da eficácia,

⁶⁷ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 26.

em contraposição à esfera política, presa fácil das parcialidades e facções, sujeita a conveniências pessoais e políticas sempre passageiras⁶⁸. É no terreno administrativo que residem as garantias dos cidadãos contra o arbítrio inerente ao campo político. Daí a sua insistência na organização do contencioso administrativo, fundamental principalmente nos países centralizados, onde o poder político e o poder administrativo estão concentrados nas mesmas mãos, correndo o risco de ser o primeiro “contaminado” pelo segundo. Pertencendo ao poder administrativo, o contencioso teria a função de frear o abuso contra os particulares, sem no entanto emperrar a marcha da administração — o que poderia acontecer se esta função fosse delegada a outro poder, como o Legislativo ou o Judiciário.

É importante notar que está embutido, nesta concepção de política e administração, um modelo particular de organização do poder e de relação entre o Estado e os “particulares”. Não é à toa que Tavares Bastos proporia, em suas *Cartas do Solitário*, a extinção dessa “invenção francesa” que era o contencioso administrativo. Os cidadãos deveriam ter, segundo ele, seus direitos garantidos não *através* de um ramo da administração, mas justamente *contra* a administração como um todo. Era ao judiciário que cabia defendê-los contra os ataques do poder central — político ou administrativo, duas faces da mesma moeda — às liberdades individuais.

Quanto ao conceito de centralização, Uruguai — reproduzindo um trecho de *A Democracia na América*, de Tocqueville —

⁶⁸ A valorização do aparato administrativo pode ser considerada como um dos principais traços do pensamento conservador, tal como definido por Mannheim, o qual tem como uma de suas características o apego ao “concreto”, em contraposição ao “abstrato”. Da mesma forma, é peculiar ao pensamento conservador a ênfase no “qualitativo” e na especificidade de cada organismo social. Karl Mannheim, “O significado do conservantismo”. In: Marialice Mencarini Foracchi (org.), *Karl Mannheim*. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

estabelece, em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, a distinção entre centralização administrativa e centralização política: concentrar nas mesmas mãos o poder de dirigir os “interesses comuns a todas as partes da Nação” seria fundar a centralização política. Concentrar o poder de dirigir os interesses “especiais a certas partes da Nação” significaria estabelecer a centralização administrativa⁶⁹.

A centralização política é fundamental: o Poder Executivo deve ter em suas mãos todo o poder necessário para bem dirigir os negócios comuns. E como fazer uma distinção entre “negócios comuns” e “negócios locais”? É impossível, diz Uruguai, estabelecer *a priori* por onde deve passar a linha de demarcação: “Tudo depende da Constituição e das circunstâncias especiais de cada país”⁷⁰. A ênfase dada por Tocqueville às circunstâncias, costumes, educação e caráter nacional de cada povo é retomada por Uruguai e será usada em toda a sua argumentação, como veremos adiante.

O conceito de descentralização também é tratado por Uruguai, que distingue duas maneiras diferentes de descentralizar: a primeira consiste em “aproximar o governo dos administrados”, disseminando a ação do poder central pelas províncias e municípios através de agentes do governo, entre os quais os presidentes de províncias. Pelo segundo modo de descentralização, “o governo do Estado em lugar de entregar uma parte de sua ação a seus agentes restitui-a à Sociedade (que) entra na confecção das leis, na administração e na Justiça, como entra entre nós por meio das Assembléias Legislativas Geral e Provinciais, pelas Municipalidades, pelo Júri etc.”⁷¹. Esse segundo tipo de descentralização encarrega os administrados de se administrarem a si mesmos, “quando e onde se pode fazer isso sem perigo”.

⁶⁹ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 348.

⁷⁰ Idem, p. 352.

⁷¹ Ibid., p. 350.

O problema todo reside em saber, justamente, “quando e onde se pode fazer isso sem perigo”. Em *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Uruguai faz algumas propostas referentes ao primeiro tipo de “descentralização” — que nada mais é do que uma desconcentração da administração — principalmente do nível provincial para o municipal. Diz ele: “É este o grande defeito das nossas administrações. Têm grande luxo de pessoal. Têm cabeças enormes, quase não têm braços e pernas”⁷². As províncias seriam “corpos cuja circulação não chega às extremidades”, com seus negócios concentrados nas mãos do presidente⁷³; a principal solução estaria numa melhor distribuição dos funcionários, enviando aos municípios “agentes administrativos”, auxiliares dos presidentes.

Já nos seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, livro publicado três anos depois do primeiro, Uruguai faz algumas concessões ao segundo tipo de descentralização, propondo um certo alargamento nas atribuições das Assembléias Provinciais, no sentido de dotar os Legislativos provinciais dos “meios necessários” para bem cumprir os “fins inerentes às suas atribuições”.

No entanto, a concessão que Uruguai faz à descentralização em favor das províncias é necessariamente restrita, uma vez que ele considera “a província” uma unidade mais administrativa do que política: “A liberdade política é toda uma só, única para todo o Império. É de lei geral. Liberdade política provincial! O que é liberdade política provincial? Em que difere liberdade política de uma província da de outra? A Província não é uma divisão política, mas administrativa. E as liberdades municipais, onde estão elas entre nós? O Ato Adicional matou-as”⁷⁴.

⁷² Ibid., p. 119.

⁷³ Ibid., p. 133.

⁷⁴ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. XI.

Seguindo a trilha de Tocqueville, Uruguai exalta as liberdades municipais como a fonte maior de liberdade do povo. O município — não a província — constitui a verdadeira escola de educação cívica. Os liberais, diz ele, que se proclamavam defensores da liberdade, mataram sua verdadeira fonte através do Ato Adicional, centralizando o poder nas províncias! Tavares Bastos procuraria, em *A Província*, responder a esta observação, dizendo que “as verdadeiras instituições locais do Brasil iam brotar à sombra do Ato Adicional”⁷⁵.

Tavares Bastos revela uma visão radicalmente distinta da de Uruguai sobre o poder político e administrativo e sua relação com os particulares. Como foi apontado acima a propósito de sua opinião sobre o contencioso administrativo, Tavares Bastos via no Estado um constante perigo potencial para a liberdade do indivíduo: entre os pólos “estado” e “indivíduo”, a relação era necessariamente negativa. A força do poder central — fundamental para Uruguai — era a base de um sistema pernicioso que minava o progresso da sociedade. Dizia “O Solitário”: “A meu ver, os erros administrativos e econômicos que afligem o Império não são exclusivamente filhos de tal ou tal indivíduo que há subido ao poder, de tal ou tal partido que há governado: não; constituem um sistema seguido, compacto, invariável. Eles procedem todos de um princípio político afetado de raquite, de uma idéia geradora e fundamental: a onipotência do Estado, e no Estado a máquina central, e nesta máquina certas e determinadas rodas que imprimem movimento ao grande todo”⁷⁶.

Quase uma década mais tarde, em *A Província*, Tavares Bastos retomaria o mesmo tema: “Em verdade, se o progresso social está na razão da expansão das forças individuais, de que depende essencialmente, como se não há de condenar o sistema políti-

⁷⁵ Tavares Bastos, *A Província*, p. 101.

⁷⁶ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília, INL, 1975, p. 12.

co que antepõe ao indivíduo o governo, a um ente real, um ente imaginário, à energia fecunda do dever, do interesse, da responsabilidade pessoal, a influência estranha da autoridade acolhida sem entusiasmo ou suportada por temor?”⁷⁷.

A idéia de que é na expansão das forças individuais que se encontra a energia da sociedade e a fonte do progresso é comum aos liberais do século XIX. Tocqueville observava, em *A Democracia na América*, que a descentralização administrativa trazia em si a vantagem fundamental de multiplicar a força da sociedade, pois fazia coincidir o interesse particular com o interesse pelo bem-estar geral: o resultado somado das empresas individuais ultrapassava em muito, segundo ele, o que a administração mais concentrada poderia executar em favor do bem-estar da sociedade.

Percebe-se que Tavares Bastos usa ora o termo “Estado”, ora o termo “governo”, para descrever o modelo que antepõe o poder central ao indivíduo. Está implícita aqui a sua percepção de que, em um modelo centralizado de organização do poder tal como o vigente no Brasil de seu tempo, poder político e poder administrativo eram, como já foi dito, duas faces da mesma moeda. Diferentemente de Uruguai — que valorizava o aparato administrativo como, de um lado, instrumento neutro e eficaz do poder governamental, e, de outro, garantia dos cidadãos contra o arbítrio —, Tavares Bastos opunha *a priori* o poder central, em sua face administrativa ou política, ao cidadão.

Comparando os primeiros escritos de Tavares Bastos (*Cartas do Solitário*) com as suas reflexões em *A Província*, é possível notar uma evolução no tratamento dado por ele à questão da centralização e da descentralização.

“O Solitário” critica o regime centralizador do Império tomando basicamente como enfoque o ponto de vista administrativo. Procurando definir a palavra centralização, ele a reconhece em três processos distintos: em primeiro lugar, na intervenção do

⁷⁷ Tavares Bastos, *A Província*, p. 16.

Estado em “todas as esferas da atividade social, desde a indústria até à religião, desde as artes até às ciências”⁷⁸; o exemplo máximo dessa forma de centralização era para ele a Lei de 22 de agosto de 1860, que dispunha sobre a incorporação de companhias e sociedades anônimas, subordinando ao governo da Corte a licença e aprovação dos estatutos; tal lei, dizia ele, era um verdadeiro atentado ao espírito de empresa. Como remédio contra essa forma de centralização Tavares Bastos propunha a “emancipação de todas as indústrias e profissões, a plena liberdade de comércio e a revogação da Lei de 22 de agosto”⁷⁹.

O segundo modo de centralização identificado por Tavares Bastos consistia na falta de autonomia das repartições subordinadas a cada ministério. O sistema vigente fazia dos ministros os árbitros supremos de todas as menores questões. O resultado era a morosidade e o peso da administração, que em seu “andar sonolento” acabava esmagando muitos interesses particulares e da sociedade como um todo. A proposta de Tavares Bastos quanto a esse ponto era uma reorganização da estrutura administrativa de modo a torná-la mais leve e eficaz, tendo como ponto central a atribuição de maior autonomia aos chefes das repartições subalternas.

Finalmente, uma terceira forma de centralização era definida como “a absorção dos interesses da circunferência no centro, a acumulação de negócios diversos em um ponto único”⁸⁰. Tavares Bastos estava aqui se referindo à falta de autonomia dos presidentes de província para decidirem sobre negócios gerais nas suas circunscrições. Os presidentes, segundo ele, deveriam ter autonomia para nomear e demitir empregados gerais de ordem secundária atuantes nas províncias; deveriam também poder decidir definitivamente, sem recorrer aos ministros, a maior parte dos negócios de pequeno alcance, que afetassem somente as províncias. Defini-

⁷⁸ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 21.

⁷⁹ Idem, p. 46.

⁸⁰ Ibid., p. 21.

da uma alçada para os presidentes, dizia o autor, eles resolveriam assim todos os negócios nela compreendidos; e explicava: “Não há nisso uma inversão de atribuição dos poderes; há apenas uma deslocação das faculdades de certos funcionários para outros, agentes de um e o mesmo poder, o executivo”⁸¹. A maior autonomia dos presidentes favoreceria o desenvolvimento moral e material das províncias, emperrado por obra do poder central.

Vê-se que as propostas apresentadas aqui por Tavares Bastos vão pouco além de uma desconcentração do aparato administrativo: nesses primeiros escritos, ele ainda se mostra preso a uma visão da província como uma unidade mais administrativa do que política; o presidente de província é, antes de mais nada, um agente administrativo — embora mereça mais autonomia, não deixa de ser um representante do poder central. Em uma de suas Cartas, “O Solitário” chega a sugerir, timidamente (“algumas pessoas considerariam um grande progresso...”), que a eleição periódica dos presidentes pelas Assembléias Provinciais seria um bom meio de eliminar a sua alta rotatividade e as más escolhas do governo central para o cargo. O argumento de fundo, no entanto, prende-se à necessidade de construir uma “administração real, verdadeira, estável, produtiva e tradicional”⁸².

Na crítica à centralização elaborada em *Cartas do Solitário*, figuram como personagens centrais, contrapostos ao poder central, os interesses individuais e o progresso social e econômico.

As *Cartas* têm como mote a modernização econômica da sociedade. A abordagem dos temas ali tratados (questão do ensino, tráfico de escravos e imigração, liberdade de comércio, liberdade de cabotagem, abertura do Amazonas, comunicação direta com os Estados Unidos) revela a quase obsessão de Tavares Bastos pela perspectiva de elevar o Brasil à altura dos “países civilizados”. Nesse momento, as reformas econômicas de cunho libe-

⁸¹ Ibid., p. 33.

⁸² Ibid., p. 38.

ral ainda têm para ele um peso predominante, comparadas aos problemas político-institucionais.

É em *A Província* que esses problemas passam ao primeiro plano, embora ele mantenha sua preocupação com a modernização econômica. No tocante à centralização, Tavares Bastos alarga a sua crítica do campo administrativo para o terreno mais propriamente político. Ao binômio indivíduo/poder central, o autor antepõe agora o binômio província/poder central. A província torna-se a personagem central na crítica de Tavares Bastos ao “centralismo monárquico” e na sua proposta de reforma político-institucional. É à luz dessa reforma, traduzida no termo “federalismo monárquico”, que o autor recoloca uma série de questões que compõem a sua agenda liberal: a expansão da instrução pública, a emancipação (gradual) do trabalho escravo, a política de imigração, o desenvolvimento material do país — são temas da ordem dos “interesses provinciais”.

Tavares Bastos reivindica agora para a província o status de unidade não só administrativa mas também política: a proposta de eletividade dos presidentes de província já tem para ele um outro significado, outra dimensão. Sente-se aqui com clareza a influência de Tocqueville e sua idéia de “poderes secundários” que se interpõem entre indivíduos e Estado, e que constituem a arma maior contra o despotismo. As províncias vêm, para ele, cumprir este papel.

Com essa mudança de enfoque, Tavares Bastos afasta-se definitivamente de Uruguai no tratamento dado ao tema da centralização. Um bom exemplo disto é a maneira com que cada um trata a questão do presidente de província. Uruguai, em seu livro de 1862, já reconhecia uma excessiva centralização dos negócios nas mãos dos presidentes; mais ainda, ele enxergava que os presidentes acabavam sendo usados como instrumentos eleitorais, sendo “escolhidos e demitidos por considerações meramente políticas”⁸³. São críticas compartilhadas por Tavares Bastos. Mas que soluções

⁸³ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 449.

cada um propunha? Se política e administração estavam misturadas, dizia Uruguai, cumpria fortalecer a administração de modo a torná-la mais autônoma em relação ao mundo instável da política — afinal de contas, o presidente de província era e deveria continuar sendo, antes de mais nada, um *agente do poder administrativo*⁸⁴. A criação dos Conselhos de Província (nomeados pelo imperador), auxiliando os presidentes e julgando em primeira instância questões contenciosas, seria uma boa providência nessa direção. Do mesmo modo, a nomeação de agentes administrativos nos municípios desconcentraria a administração e estenderia seu raio de ação⁸⁵.

Tavares Bastos proporia soluções totalmente diversas: se o presidente era um instrumento eleitoral na mãos do poder central, o único remédio cabível era fazer da Presidência um *poder político provincial*, através da eleição de seu titular. Quanto à nomeação de agentes administrativos nos municípios, ele considerava esta idéia mais uma invenção do Poder Central para restringir a liberdade municipal; a melhor maneira de fortalecer o município era dar maiores meios de ação à sua instituição política própria: a Câmara Municipal.

2.2. O PAPEL DO ESTADO

Aponte aqui que Tavares Bastos e Uruguai apresentavam concepções profundamente distintas do papel do Estado e de sua

⁸⁴ Vários autores chamam a atenção para o papel dos presidentes de província na engrenagem centralizadora do Segundo Reinado. Dentre eles, Eul-Soo Pang e Ron L. Seckinger (em “The mandarins of Imperial Brazil”) salientam a alta rotatividade dos presidentes de província, como meio de treinamento da elite, e como forma de reforçar os laços de dependência entre os políticos e o imperador, evitando que se criassem fortes laços políticos nas províncias.

⁸⁵ Uruguai já havia proposto a instituição de Conselhos de Província e de agentes administrativos nos municípios em um relatório escrito em 1858,

relação com a sociedade. É interessante observar a maneira como cada um desenvolve a sua argumentação para defender seu modelo de organização do Estado.

O ponto de partida, comum a ambos, é o reconhecimento da ausência, entre nós, da tradição do *self-government* e da “educação cívica” que a acompanha. Na origem desta realidade está o fato de termos sido colonizados pela monarquia absolutista portuguesa. Diz Uruguai, em seu *Ensaio*: “Herdamos a centralização da Monarquia Portuguesa. Quando veio a Independência e com ela a Constituição que nos rege (...) não tínhamos, como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse para nos governarmos a nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos, e o senso prático para isso necessários”⁸⁶. Se Uruguai se limita a constatar que fomos herdeiros de uma estrutura centralizada de poder, Tavares Bastos, por sua vez, tece no seu panfleto “Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro” uma crítica ácida à sociedade e à política portuguesas do século XVI. Na trilha de Tocqueville, ele observa que “a história interna da metrópole aclara a fisionomia da colônia”. Se os emigrantes que povoaram o Brasil já vinham imbuídos da “depravação moral” existente em Portugal, a forma centralizadora e “egoísta” com que a metrópole efetuou a colonização veio configurar aqui um quadro desolador: “Se alguma coisa explica o embrutecimento do Brasil até o começo do século presente, a geral depravação e bárbara aspereza de seus costumes, e, portanto, a ausência do que se chama espírito público e atividade empreendedora, é de certo o sistema colonial”⁸⁷. À diferença de Uruguai, Tavares Bastos chama a aten-

a pedido do marquês de Olinda, chamado “Bases para melhor organização das Administrações Provinciais”.

⁸⁶ Idem, p. 346.

⁸⁷ Tavares Bastos, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1976, p. 31.

ção para o efeito nocivo da escravatura como elemento componente da sociedade estabelecida no Brasil pelo colono português.

Tanto Tavares Bastos como Uruguai têm em vista, como parâmetro para comparação, os modelos inglês e americano de organização social e política. Ambos inspiram-se na descrição que Tocqueville faz da sociedade americana, e seguindo seus passos exaltam o *self-government* como a fonte de educação cívica, de virtudes públicas e, mais do que isso, de liberdade.

Para além desse “ponto de partida” comum aos dois autores, começam divergências importantes no olhar que cada um lança sobre a história do Brasil, mais especificamente sobre a experiência descentralizadora da Regência e a reação centralizadora que a sucedeu.

A diferença entre os olhares de um e outro pode ser localizada no fato de que Uruguai, ao contrário de Tavares Bastos, toma o nosso “caráter nacional” — a falta de tradição de autogoverno, a carência de educação cívica do povo — como o elemento explicativo central de toda a sua análise e argumentação. O erro histórico dos liberais, pensava ele, era considerarem que o despotismo provinha sempre de cima, do abuso da autoridade, e nunca do povo, independentemente de sua educação e seus hábitos⁸⁸.

No caso brasileiro, a reforma descentralizadora procurara adaptar instituições próprias dos Estados Unidos em um país que não tinha as pré-condições básicas para suportá-las. Assim é que o chamado Código do Processo, de 1832, entregara importantes atribuições aos juizes de paz, “filhos da eleição popular” e portanto “criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar”⁸⁹. Independentes do Poder Administrativo por serem eletivos, eram eles autores dos maiores arbítrios e atentados aos direitos individuais.

Do mesmo modo, o Ato Adicional de 1834, e principalmente a “inteligência” que lhe foi dada — atribuindo às Assembléias

⁸⁸ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 383.

⁸⁹ Idem, p. 371.

Provinciais o poder de legislar e nomear para empregos relativos a objetos do Poder Central —, criou uma descentralização excessiva, “que entregava às facções que se levantassem nas províncias o Poder Executivo Central de mãos e pés atados”. O sistema político formado após o Ato Adicional, marcado pela onipotência das facções instaladas nas províncias, é descrito detalhadamente pelo visconde de Uruguai: “Sucedia vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas províncias. A Maioria da Assembléia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido, e por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitalícios. Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia juízes de paz seus, e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam indiretamente, por propostas, os Juízes Municipais, de Órfãos e Promotores. Edificava-se um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o governo central”⁹⁰.

A Lei de Interpretação de 1840, abrindo caminho para a reforma da administração da Justiça e a reforma da Guarda Nacional, veio tentar remediar uma situação em que, segundo Uruguai, a anarquia social punha em risco a própria integridade do Império e, mais ainda, ameaçava os direitos individuais dos cidadãos.

Em um país como o Brasil, sem tradição de autogoverno, sem educação cívica, o mundo da política era um mundo desvirtuado

⁹⁰ Ibid., p. 380. Oliveira Vianna, em muitos aspectos herdeiro do pensamento político de Uruguai, faria em *Populações Meridionais do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1952) a seguinte descrição do sistema montado a partir de 1834: “Realmente, o fato da consolidação do poder provincial pelo Ato Adicional não destrói o caudilhismo. Em vez disso, esmagado no município, ele surge, mais temível ainda, na província. Das liberalidades do Código do Processo nascem miríades de caudilhos locais. Das liberalidades do Ato Adicional nasce um só e grande caudilho, o caudilho provincial, o chefe dos chefes da caudilhagem local” (p. 209).

e perigoso, sujeito às paixões mesquinhas das facções nascidas nas localidades — onde faltavam homens públicos capazes de agir visando ao interesse público. Em tal país, descentralizar o poder, em detrimento do poder central e de seu “braço”, o aparato administrativo, era gerar a anarquia e eliminar a única garantia dos cidadãos contra o ataques aos seus direitos individuais.

É interessante notar que, ao partir do “estado social” dos brasileiros como um elemento explicativo central de sua análise, Uruguai mostra-se seguidor do tipo de análise feito por Tocqueville em *A Democracia na América*. É bom lembrar que Tocqueville parte do estudo do “estado social” dos americanos — estado social “democrático” — para depois pensar nas conseqüências de tal estado na esfera político-institucional.

Tavares Bastos inverte o argumento de Uruguai. O seu olhar sobre a história do Brasil e os males que afligem o país não é orientado fundamentalmente pelo nosso “estado social”. Não é a ele, por si só, que se devem atribuir os nossos males, e nem é “de baixo” que vêm os maiores atentados à liberdade: é de cima, da estrutura centralizada de organização do poder. A esse respeito, Luiz Werneck Vianna escreve uma observação interessante: “Esse cultor de Tocqueville está mais próximo das reflexões de *O Antigo Regime e a Revolução* do que as de *A Democracia na América*. A inexistência da *township* americana não se constitui na sua variável explicativa central, e sim a natureza do Antigo Regime e a sua restauração realizada pela chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, que veio interromper a experiência liberal de descentralização do poder (...)”⁹¹.

A Lei de Interpretação foi apenas o primeiro passo da reação conservadora, condenada enfaticamente por Tavares Bastos; vieram depois a Lei de 3 de dezembro de 1841, que reformou o

⁹¹ Luiz Werneck Vianna, “Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos”. In: *O Pensamento de Oliveira Vianna*, p. 366.

Código do Processo, e a reforma da Guarda Nacional, de 1850. Tavares Bastos ataca o sistema de organização administrativa e política montado a partir de 1840 por todos os lados possíveis: o “vício da uniformidade”, o falseamento do sistema representativo, as usurpações contra a autonomia das províncias, o retardamento do desenvolvimento material e moral do país... O seu livro *A Província* é inteiro um protesto contra este sistema.

O Ato Adicional, “amputado” pela reação centralizadora, é exaltado por Tavares Bastos: “Por meio dele, as províncias brilham no firmamento do Império, verdadeiras estrelas, com luz própria, cada uma; e não como planetas opacos sobre que se reflete a esmola de luz do astro que o acaso colocou no centro”⁹². O autor reconhece que o Ato Adicional trazia em si algumas “dificuldades práticas”, principalmente no tocante à distribuição de competências entre poderes provinciais e poderes gerais — muito embora não se tivesse nunca, como queriam os conservadores, chegado a um estado de “anarquia legislativa” e perigo de dissolução do Império. Os ajustes necessários, porém, far-se-iam com o tempo, se a experiência descentralizadora não tivesse sido tolhida pela lei de 1840.

É esta, aliás, a idéia que permeia toda a argumentação de Tavares Bastos: a liberdade — e aqui ele se refere à liberdade política — como meio de aprendizado e aperfeiçoamento constantes. Podá-la significava perpetuar nosso estado social atrasado. O nosso problema maior não residia, então, nesse estado social herdado da colônia; o mal maior era termos adotado um sistema de organização do poder que eliminava a possibilidade de superar o atraso.

Uma vez expostas visões divergentes sobre a realidade brasileira, identificadas as fontes de nossos males, quais são as soluções propostas por Tavares Bastos e Uruguai para resolvê-los?

Se Uruguai cita Tocqueville para exaltar o modelo americano de *self-government* e lembrar o valor das instituições municí-

⁹² Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 31.

país como “escolas de liberdade”, não é por acaso que ele escolha o seguinte trecho da obra de Tocqueville: “A liberdade municipal escapa, para assim dizer, aos esforços do homem. É raro que seja criada pelas leis; nasce de algum modo por si mesma. São, a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias e sobretudo o tempo, que conseguem consolidá-la”⁹³. Traduzindo: não somos um povo habilitado para o *self-government*, e não há ordenamento jurídico-institucional capaz de mudar esta realidade, pelo menos a curto e médio prazos.

Além disso, o visconde observa que o princípio da autonomia, base do sistema político-administrativo americano e inglês, está em oposição frontal com o nosso sistema. Misturar os dois sistemas “de modo que se combatam e prejudiquem mutuamente” seria “introduzir a anarquia no país”. Isto não impede, continua Uruguai, que seja conveniente dar “alguma expansão, temperada com ajustes corretivos” à parte de *self-government* contida nas nossas instituições, “habitando assim o nosso povo ao uso de uma liberdade prática, séria, e tranqüila”⁹⁴.

De qualquer forma, cumpre sempre levar em conta a realidade e procurar o modelo de ordenamento político mais adequado à nossa tradição, nossa índole. Adotado esse modelo, restará esperar que com o tempo se desenvolva na população o espírito público, indispensável a qualquer organização fundada sobre o *self-government* — preferível *em tese*. E o modelo mais adequado à nossa realidade é um modelo próximo ao francês, com uma administração organizada hierarquicamente. Esta organização hierarquizada da administração, base do chamado “sistema preventivo”, é o principal corretivo contra os possíveis abusos da autoridade, contra os ataques à liberdade individual, em um país como o nosso, onde é arraigado o “hábito da impunidade”. No

⁹³ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 405.

⁹⁴ *Idem*, p. 412.

elogio ao sistema francês, Uruguai reitera a sua visão sobre a administração como terreno neutro e eficaz contra as idas e vindas das “paixões populares”, às quais está sujeito o mundo da política.

Entre liberdade civil e liberdade política, Uruguai faz uma opção clara pela primeira. Comparando o sistema francês com o americano, diz Uruguai: “Cada indivíduo tem menos ingerência nos negócios públicos, porém o seu direito está mais resguardado e garantido do que em muitos países que se dizem livres (...) A França não goza de uma completa liberdade política, mas não há talvez país melhor administrado, e onde a segurança pessoal, o direito de propriedade, e a imparcialidade dos tribunais sejam melhor assegurados e garantidos”⁹⁵.

Tomando, então, como eixo de sua argumentação o fato de não ser o brasileiro um povo habilitado para o *self-government*, Uruguai propõe um modelo de Estado próximo ao francês, muito embora reconheça que esse sistema é, em muitos pontos, excessivamente centralizado. A inspiração no modelo francês, diz ele, não deve implicar “copiá-lo servilmente como o temos copiado”, mas sim “acomodá-lo com critério, como convém ao país”⁹⁶.

Em um trecho de *A Província*, Tavares Bastos parece estar respondendo diretamente a Uruguai: “Negam ao país aptidão para governar-se por si, e o condenam por isso à tutela do governo. É pretender que adquiramos as qualidades e virtudes cívicas, que certamente nos faltam, sob a ação estragadora de um regime de educação política que justamente gera e perpetua os vícios opostos”; e afirma: “Estamos bem longe de ‘declarar um povo para sempre incapaz em razão de uma enfermidade orgânica e incurável’. Fora negar o progresso ou afirmar a imutabilidade dos destinos”⁹⁷.

⁹⁵ Ibid. p. 417.

⁹⁶ Ibid., p. 418.

⁹⁷ Tavares Bastos, *op. cit.*, p. 31.

Tavares Bastos se recusa a “afirmar a imutabilidade dos destinos”, mas por outro lado reconhece os males de nosso estado social, o peso da herança colonial. Qual a saída?

A saída encontrada por Tavares Bastos é uma saída pelo alto. A sua chave consiste em acreditar que boas leis podem, sim, “mudar os destinos”. É sobre esse pano de fundo que ele elabora seu amplo programa de reformas econômicas, sociais, político-institucionais — desde a liberdade de cabotagem até a instituição do federalismo monárquico.

Ao lado do “governo” sem adjetivos, identificado com a onipotência do Estado, negativo por princípio, Tavares Bastos faz figurar o “bom governo”, aquele capaz de realizar as reformas de que necessitamos. É no governo “sábio e forte” que ele localizava, em *Os Males do Presente*, a possibilidade de superação de nosso estado social atrasado.

Em *A Província* aparece com clareza a idéia de que um bom ordenamento político-institucional é capaz de gerar uma boa sociedade. Da mesma forma que na consideração dos nossos males, também na da possibilidade de sua superação o político-institucional tem predomínio sobre o social como fator explicativo central: eletividade dos presidentes de província, Assembléias Provinciais bicamerais, extinção do Conselho de Estado, escolha dos senadores do Império pelas Assembléias Provinciais (dois por província), fontes de renda provincial alargadas — são itens que compõem a agenda de reformas proposta por Tavares Bastos, conformando um novo modelo de organização do poder público. Assim, a maior contribuição do *bom governo* é criar o *bom ordenamento político-institucional*, baseado na instituição do federalismo monárquico, dando com isto à sociedade as condições de se autogovernar e, através do autogoverno, civilizar-se.

Mas enquanto não atingimos a civilização, a mão forte do “bom governo” ainda preserva um outro papel fundamental: o de contribuir diretamente para a superação do atraso, intervindo em áreas como instrução pública, emancipação do trabalho escravo, política de imigração — principalmente nas regiões mais

necessitadas do país. Nesse ponto, fica clara a barreira que separa Tavares Bastos do movimento republicano emergente.

Em comum com Uruguai, a crença de que o poder político de alguma maneira molda a nação. Mas enquanto Uruguai propõe a via da tutela, Tavares Bastos aponta a saída da reforma — no âmbito, é claro, do contexto monárquico.

2.3. OS MEANDROS DO DEBATE

Seguindo as grandes linhas do debate entre Tavares Bastos e Uruguai, ficam ressaltadas diferenças importantes nas visões dos dois autores: sobre o binômio centralização/descentralização política e administrativa, sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Mas o próprio Tavares Bastos reconhece que Uruguai faz, em seu último livro, uma crítica da excessiva centralização vigente. Até onde vai esta “revisão” empreendida por Uruguai? Como já foi dito, esta concessão à descentralização fica limitada, de saída, pelo fato de o autor considerar a província como uma unidade mais administrativa do que propriamente política. Examinando algumas questões concretas discutidas pelos dois atores, será possível enxergar com mais clareza onde estão suas opiniões convergentes e, por outro lado, em que pontos estão suas divergências irreconciliáveis.

O visconde de Uruguai termina o seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* fazendo uma ressalva sobre a adoção do sistema administrativo francês pelo Brasil: “Cumpram admiti-lo de modo que a sua excessiva centralização não prejudique o direito garantido pelo artigo 71 da Constituição, e artigo 1 do Ato Adicional, o que tem todo o cidadão de intervir nos negócios da sua Província e Município, que são imediatamente relativos a seus interesses particulares. Cumpra distinguir acuradamente quais sejam esses negócios para evitar confusão, usurpações e conflitos, e, a respeito deles, dar mais largas ao *self-government*, reservada sempre ao poder central aquela fiscalização e tutela que ainda mais indispen-

sáveis são em países nas circunstâncias do nosso, porém de modo que essa fiscalização e tutela não embarquem o andamento dos negócios e sobretudo dos pequenos.”⁹⁸

Em um capítulo anterior, o autor já havia observado que em país tão grande e mal povoado como o Brasil, era importante que as localidades pudessem, na medida do possível, gerir seus negócios particulares. A sua segunda grande obra, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, representa justamente um esforço para distinguir quais são esses assuntos provinciais, separando-os dos negócios gerais. Como seu nome indica, trata-se de um trabalho muito menos teórico do que o primeiro, voltado para a descrição e análise do funcionamento concreto do sistema político-administrativo. Utilizando como principal material de análise as consultas às sessões do Conselho de Estado relativas a leis provinciais, Uruguai procura evidenciar as consequências práticas do Ato Adicional, desde a sua promulgação até meados da década de 1860 — passando portanto pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840.

O livro tem uma estrutura simples: depois da introdução e do título preliminar onde o autor discute brevemente “como deve ser entendido o Ato Adicional”, o primeiro título é dedicado à organização das Assembléias Provinciais (Eleição, Regimento Interno, ano legislativo etc.). A segunda parte é a mais importante, relativa às atribuições dos Legislativos provinciais. Percorrendo cada uma das atribuições definidas nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional, Uruguai procura mostrar a forma pela qual, na prática, essas atribuições têm sido interpretadas, antes e depois da lei de 1840. A terceira parte trata dos meios de defesa previstos no Ato Adicional, dos Poderes Geral e Provincial para reprimir e nulificar os abusos cometidos pelas Assembléias Provinciais; o autor procura mostrar que esses meios são ineficientes, e por que motivos.

Tavares Bastos, em *A Província*, dialoga com Uruguai com

⁹⁸ Visconde de Uruguai, *op. cit.*, p. 418.

base principalmente nesta sua segunda obra. Examinando alguns pontos mais relevantes deste diálogo, poderemos ter uma idéia mais precisa sobre o modelo ideal de organização do poder imaginado por cada um dos autores.

2.3.1. Atribuições legislativas das Assembléias Provinciais

Tavares Bastos enumera uma série de atribuições das Assembléias Provinciais, reconhecidas expressamente pelo visconde de Uruguai, muitas vezes contra a orientação do Conselho de Estado. De fato, já no título preliminar de seu livro de 1865, Uruguai expõe o princípio que deveria nortear a interpretação do Ato Adicional — e que, segundo ele, serviu de base à lei de 1840. As atribuições conferidas às Assembléias Provinciais pelos artigos 10 e 11 do Ato Adicional, diz ele, devem ser entendidas como compreensivas das faculdades ou meios necessários para conseguir os fins que lhes foram encarregados. Ou seja: para interpretar uma determinada atribuição, é preciso antes atentar para a razão, o fim pelo qual esta atribuição foi criada; a partir daí, cumpre reconhecer à Assembléia Legislativa todas as faculdades necessárias para o cumprimento deste fim — mesmo não estando tais faculdades inscritas textualmente na legislação.

Uruguai reconhece que o Conselho de Estado, ao examinar as leis provinciais submetidas à sua apreciação, muitas vezes não tem seguido esta orientação, deixando as atribuições das Assembléias Provinciais “mancas e imperfeitas”, dependentes de complementos da Assembléia Geral. E enumera uma série de casos em que as atribuições dos Legislativos provinciais poderiam ter uma inteligência mais “larga”. Assim, por exemplo, a atribuição conferida pelo Ato Adicional às Assembléias Provinciais de legislar sobre instrução pública, deveria incluir a faculdade de determinar, nos regulamentos sobre esta matéria, penas contra os delitos e contravenções, mesmo que estas penalidades não estejam previstas no Código Criminal. Da mesma forma, poderia ser reconhecido às As-

sembléias Provinciais o direito de criar Conselhos permanentes de instrução pública para fiscalizarem as aulas das províncias (§ 171). Dever-se-ia, igualmente, permitir aos estabelecimentos provinciais de instrução conferirem o grau de bacharel em Letras (§ 171).

Um outro exemplo é relativo à polêmica atribuição das Assembléias Provinciais de criar empregos provinciais: deve-se, segundo Uruguai, permitir às Assembléias Provinciais a faculdade de conceder aposentadoria (§ 407) e pensão por serviços prestados à província (§ 408).

Na mesma linha, o autor reconhece que, se as Assembléias Provinciais têm a atribuição exclusiva de decretar a suspensão e demissão dos magistrados, a elas também compete estabelecer o processo a ser observado nesses casos (§ 521). No tocante à atribuição de “fixar a força policial da província”, Uruguai observa que esta deveria incluir a faculdade de organizar a força policial, definir sua estrutura, marcar-lhe as regras e sanções correspondentes.

Outro exemplo, relativo à atribuição das Assembléias de legislarem sobre impostos: esta atribuição deve, diz Uruguai, ser complementada pela faculdade de estabelecer sanções aos recalcitrantes. Embora os Legislativos provinciais não possam, para a arrecadação judicial de seus impostos, criar juízes novos, particulares seus, ou estabelecer uma nova ordem de processo, eles deveriam poder encarregar os tribunais e juízes criados por leis gerais da arrecadação judicial de suas rendas, bem como escolher, entre as formas de processo previstas na legislação geral, aquela mais conveniente. Às Assembléias Provinciais também deve ser dado o direito de criar agentes seus para a arrecadação não-judicial e a fiscalização de suas rendas (§ 266).

Sobre os orçamentos provinciais, Uruguai protesta veementemente contra o fato de vários presidentes de província prorrogarem as leis de orçamento das respectivas províncias, quando por algum motivo — em geral em consequência de lutas entre presidentes de província e Assembléias Provinciais — as Assembléias não votam o orçamento anual. Prorrogar uma lei, diz ele, é o mesmo que fazer uma lei nova. Tais medidas constituem uma

“flagrante e patente usurpação” do Poder Legislativo provincial pelo governo geral e os presidentes de província

Finalmente, no tocante às obras públicas, o visconde sustenta que, embora não prevista no Ato Adicional, a faculdade de conceder privilégios a empresas dispostas a empreender tais obras — como navegação dos rios e construção de estradas — deve ser garantida às Assembléias Provinciais, como parte da atribuição de legislar “sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província, que não pertençam à administração geral do Estado” (Ato Adicional, art. 10, § 8).

Uruguai termina o título preliminar com uma observação que bem poderia caber na boca de um membro do Partido Liberal, aliás citada por Tavares Bastos em *A Província*: “O fim do Ato Adicional (fim santo e justíssimo) foi depositar nas Províncias suficiente força, suficientes meios, bastante autoridade para poderem por si aviar, sem as longas morosidades de um só centro, certos negócios provinciais, e a respeito deles, uma vez que se contivessem nas raías traçadas pela Constituição, torná-las independentes até da Assembléia Geral”⁹⁹.

No entanto permanecem, ainda no tocante às atribuições das Assembléias Provinciais, alguns pontos claros de divergência entre Uruguai e Tavares Bastos. Os principais dizem respeito a três temas cruciais: a organização policial e judiciária; as municipalidades; e os impostos provinciais.

a) Quanto ao primeiro ponto, cabe lembrar que a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, tinha entre seus principais objetivos impedir que as províncias continuassem a legislar sobre a organização policial e judiciária. Dois artigos dessa lei vieram “interpretar” os parágrafos 7 e 11 do artigo 10 do Ato Adicional, que conferiam às Assembléias Provinciais o direito de legislar sobre “a criação, supressão e nomeação para os empre-

⁹⁹ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 27.

gos municipais e provinciais, e estabelecimento de seus ordenados (§ 7)”, e sobre “os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais (§ 11)”. A segunda parte do parágrafo 7 definia como empregos municipais e provinciais todos os existentes nas províncias e municípios, à exceção de alguns citados nominalmente. A lei de 1840 determinou que a atribuição prevista no parágrafo 7 somente dizia respeito “*ao número dos empregos, sem alteração de sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por leis gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas assembleias*”. Do mesmo modo, ficou determinado que o parágrafo 11 somente compreendia “*aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as assembleias legislativas da província, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais relativas a objetos da competência do poder legislativo geral*”.

Como já foi dito, a lei de 1840, segundo Uruguai, veio dar cabo a uma situação de anarquia, em que as Assembleias legislativas sobre empregos “relativos a objetos de competência do poder legislativo geral”. O autor enumera uma série de “excessos” dos Legislativos provinciais cometidos antes de 1840, notadamente no que diz respeito à organização judiciária e policial: legislação sobre a nomeação de oficiais da Guarda Nacional, criação de prefeitos, de novas formas de processo civil e criminal, modificações nas competências dos juizes de paz e dos juizes de direito, dentre outros.

A uniformidade da organização judiciária e policial em todo o Império é um princípio do qual Uruguai em nenhum momento abre mão, mesmo nessa obra de “reação contra a reação de 1840”. Por isso é que, mesmo admitindo que as Assembleias Provinciais podem proceder à arrecadação judicial dos impostos provinciais, ele observa que as mesmas Assembleias não estão autorizadas a criar juizes novos, próprios seus, para esse fim, e nem decretar uma nova ordem de processo; o que elas podem fazer, como já foi observado, é encarregar juizes criados por leis gerais dessa arrecadação, seguindo uma forma de processo também prevista na legislação geral.

O mesmo princípio é invocado pelo autor ao defender a interpretação restritiva do primeiro parágrafo do artigo 10 do Ato Adicional, segundo o qual competiria às províncias legislar sobre “a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província”. Esta atribuição, diz o autor, vem dando margem a inúmeros abusos das Assembléias Provinciais. Além do aumento das despesas gerais pela multiplicação do corpo de funcionários — todos os juizes são considerados funcionários gerais —, a criação indiscriminada de comarcas (divisões judiciárias), municípios (divisões administrativas e judiciárias) e paróquias (divisões eclesiásticas e civis) apresenta o grave inconveniente de modificar a organização civil, eclesiástica e judiciária do Império, que deve ser uniforme e determinada por leis gerais. Diz Uruguai: “A divisão em comarcas, municípios e freguesias é geral a todo o Império. É a base de toda a legislação geral. Se cada província legislar sobre as condições dessas divisões, sem que haja um padrão, serão diversas em todo o Império, e mal poderia se assentar, e jogar a legislação geral”¹⁰⁰. No caso específico das divisões meramente judiciárias (comarcas), Uruguai vai mais longe, afirmando que a faculdade de criar tais divisões — e não só estabelecer suas condições — deveria ter sido conservada à Assembléia Geral.

Quanto à polícia, o autor sequer admite a existência legal de um “polícia provincial”. Diz ele: “O que é polícia peculiar da província? Pretendia-se outrora que havia polícia provincial. Onde está a idéia, o tipo dessa polícia na nossa legislação? Temos a idéia, o tipo de polícia municipal na lei do 1º de outubro de 1828. Mas da polícia provincial onde? Havia de constituir-se forçosamente com usurpações da geral”¹⁰¹.

Tavares Bastos, em *A Província*, apresenta um ponto de vista completamente diverso. O Ato Adicional, diz ele, rejeitou o princípio da uniformidade judiciária ao declarar provinciais “todos os

¹⁰⁰ Idem, p. 185.

¹⁰¹ Ibid., p. 210.

empregos existentes nos municípios e províncias; à exceção (quanto aos de justiça) dos cargos de membros das relações e tribunais superiores”. Os juízes de primeira instância — o juiz de paz, o municipal, o de órfãos e o de direito — deveriam portanto pertencer à ordem provincial, enquanto os dos tribunais superiores pertenceriam à ordem geral. Por consequência, à província deveria caber — e cabia, antes de 1840 — marcar as condições e atribuições desses cargos, consagrando o princípio da divisão do Judiciário em provincial e geral. Enquanto puderam gozar desse direito, continua Tavares Bastos, as províncias de fato empreenderam reformas na organização da justiça e da polícia, alterando a organização dada pelo Código do Processo. Essas reformas, no entanto, longe de se aproximarem do modelo americano de justiça eletiva, caminharam no sentido de reforçar o poder das autoridades de nomeação do poder executivo: o juiz de direito e o juiz municipal. Várias Assembléias criaram o cargo de prefeito — administrador municipal, agente do presidente de província, algumas vezes com atribuições policiais e judiciárias — exercendo um papel próximo ao “agente administrativo”, proposto pelo próprio visconde de Uruguai. Tavares Bastos cita vários exemplos para demonstrar que as leis provinciais promulgadas antes de 1840 relativas à justiça e à polícia nada tinham de “anárquicas”, conforme clamavam os conservadores.

A lei de 3 de dezembro de 1841 é a responsável pela “odiosa” organização judiciária e policial: “A atual organização da polícia é, quanto a nós, condenável por dois motivos igualmente: porque está um poder imenso, o poder de prender, processar e julgar, confiado às mãos de instrumentos do governo, — sistema primitivo, sistema de povos bárbaros; e porque, regendo-se por lei uniforme em todo o Império, acha-se a polícia constituída sobre o princípio da hierarquia administrativa: dupla e formidável centralização”¹⁰². Contra esta organização, Tavares Bastos observa que deveria caber às províncias a decisão sobre a melhor

¹⁰² Tavares Bastos, *A Província*, p. 111.

forma de organizar a polícia nos seus respectivos municípios. Embora não seja aconselhada a adoção do princípio de polícia eletiva em todo o Império, é injusto, diz ele, privar as províncias “superiores em civilização” dessa liberdade.

Quanto à ordem judiciária — estreitamente vinculada à policial —, o autor defende, como já foi dito, a sua divisão em geral e provincial. Os Códigos Civil, Comercial e Penal, a organização dos tribunais superiores, as garantias constitucionais da liberdade individual — tais são as regras gerais e uniformes em todo o Império. O restante, a organização judiciária em suas instâncias inferiores, o provimento e o pagamento de seus funcionários, a decisão sobre as formas de processo a serem adotadas no cível e no crime, tudo deveria caber às províncias, de acordo com suas respectivas peculiaridades.

Vendo no Judiciário uma das maiores garantias do cidadão contra os ataques aos seus direitos civis e políticos, Tavares Bastos insiste na necessidade de empreender uma reforma no sentido de quebrar o elo que submete toda a organização policial e judiciária às decisões do ministro da Justiça, e garantir a independência desse poder em relação ao governo central: polícia a cargo da província, com comissários eletivos onde for possível, Justiça dividida em provincial e geral, além de novas regras relativas ao provimento e promoção dos juízes¹⁰³.

Uma outra questão correlata à da organização policial e judicial, lembrada por Uruguai e Tavares Bastos, é a da organização da Guarda Nacional. Uruguai cita vários exemplos de “abusos” cometidos pelas Assembléias Provinciais nesse campo, notadamente legislando sobre a nomeação de oficiais da Guarda

¹⁰³ Em 1873, Tavares Bastos redigiria um projeto de “Constituição da Magistratura”, abandonando a “solução radical” proposta em *A Província*, de separação da Justiça em provincial e geral. Admitindo todos os juízes como funcionários gerais, o autor se inspira na Constituição belga para propor regras relativas à nomeação e à promoção de juízes, de modo a garantir sua independência em relação ao poder executivo.

Nacional. Algumas Assembléias, por exemplo, modificaram as regras definidas pela lei de 1831 que criou a Guarda Nacional, transferindo ao presidente da província ou às Câmaras Municipais a nomeação dos postos que eram eletivos. Criada por lei geral, a Guarda Nacional não estaria, segundo Uruguai, incluída entre as atribuições legislativas das províncias, definidas nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional. Uruguai baseia-se aqui, na sua argumentação, no artigo 12 do Ato Adicional, que proíbe as províncias de legislarem sobre “impostos de importação, nem sobre objetos não incluídos nos dois precedentes artigos”.

Tavares Bastos contra-argumenta baseando-se mais um vez no polêmico parágrafo 7 do artigo 10 do Ato Adicional, que autoriza às províncias legislar sobre a criação, supressão e nomeação de empregados provinciais e municipais. Somente o comandante superior da Guarda Nacional seria, conforme este dispositivo, considerado empregado geral, fora da alçada do poder provincial. Ao governo geral competiria fixar a organização e disciplina geral desta instituição. Mas é às Assembléias Provinciais que caberia definir as regras relativas à nomeação, suspensão e demissão de todos os demais oficiais, sendo-lhes inclusive permitido modificar as regras instituídas pela lei de 1831 — anterior ao Ato Adicional. Indo mais longe, Tavares Bastos defende a abolição da Guarda Nacional e sua substituição por uma “guarda cívica” municipal. A lei de reforma da Guarda Nacional, de 19 de setembro de 1850, que para Uruguai veio dar um paradeiro às usurpações das Assembléias, representou para Tavares Bastos a “segunda reação conservadora”, que enterrou de uma vez por todas a liberdade do voto: eliminou definitivamente o princípio eletivo para o provimento dos postos inferiores da Guarda Nacional, e feriu o Ato Adicional ao retirar esta instituição da alçada dos poderes provinciais, organizando a Guarda Nacional a partir de um sistema hierárquico movido pelo governo central.

b) Outra questão sobre a qual há divergências profundas entre Tavares Bastos e Uruguai diz respeito à municipalidade, ou

mais precisamente à relação entre província e município. O Ato Adicional, no seu artigo 10, fixou entre as atribuições das Assembléias Provinciais a de legislar sobre “a polícia e economia municipal, precedendo proposta das Câmaras”. Aos Legislativos provinciais competiria legislar sobre a fixação das despesas municipais e os impostos para elas necessários; e sobre a criação e supressão dos empregos municipais. Caberia a eles também, pelo Ato Adicional, autorizar a contratação de empréstimos aos municípios. Para as leis provinciais relativas e estas atribuições, não seria necessária a sanção do presidente da província. Como já foi dito anteriormente, o visconde de Uruguai, já em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, recorre a Tocqueville para lembrar a grandeza das municipalidades e sua importância como “escolas de liberdade”. Na crítica à geração de liberais que fez o Ato Adicional, o visconde nota que a reforma constitucional descentralizou o poder geral em benefício das províncias, mas centralizou nas Assembléias Provinciais os assuntos municipais. Influências “encasteladas” nas Assembléias Provinciais teriam promovido esta centralização dos assuntos locais em suas mãos, nas capitais das províncias: “A grande missão liberal do partido conservador tem sido de combater e derrocar esses castelos, senão a bem da liberdade (dominação) de poucos, a bem da liberdade de muitos”¹⁰⁴.

A lei de interpretação do Ato Adicional, de 1840, fez segundo ele um favor à autonomia municipal, limitando o poder dos Legislativos provinciais de legislar sobre assuntos municipais. De fato, como já foi observado, a lei determinou que as Assembléias só poderiam legislar sobre o número dos empregos municipais e provinciais, não sobre sua natureza e atribuições. A mesma lei esclareceu também, em seu primeiro artigo, que “a palavra municipal do artigo 10, parágrafo 4, do Ato Adicional compreende ambas as anteriores *polícia e economia*, e a ambas estas se refere

¹⁰⁴ Visconde de Uruguai, *op. cit.*, p. 208.

a cláusula final do mesmo artigo *precedendo propostas das câmaras*. A palavra polícia compreende a polícia municipal e administrativa somente, não a polícia judiciária”. De um lado, este artigo reflete a preocupação dos autores da lei em retirar a polícia da alçada da província; no tocante à polícia judiciária, o artigo reivindica a exclusividade da competência do poder geral. Ao mesmo tempo, a lei de 1840 revela também o intuito de limitar o poder de iniciativa das Assembléias Provinciais sobre assuntos municipais, vedando-lhes a possibilidade de criarem leis abrangentes aplicáveis aos municípios da respectiva província.

Mas o que Uruguai propõe como alternativa para tornar mais efetivo o poder municipal? A solução mais concreta está em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, onde ele sugere a criação de agentes administrativos, executivos municipais escolhidos pelos presidentes de província. A organização municipal peca, diz ele, por ignorar o axioma fundamental em administração pública: “a deliberação deve pertencer a vários, a ação a um só”. A criação de agente administrativo no município viria consertar esse mal. Transparece aqui a idéia da extensão do poder administrativo como arma contra os abusos promovidos pelas parcialidades políticas. Mas para além da preocupação em defender a liberdade municipal contra as influências políticas “encasteladas” nas províncias, subsiste a idéia de limitar a força de um poder intermediário interposto entre o governo geral e o poder local, estabelecendo uma forte rede de influências que escapa ao controle do poder central.

Vejamos como Tavares Bastos responde à crítica de Uruguai no tocante às municipalidades. O Ato Adicional, diz ele, quis que o regime das municipalidades fosse da competência das Assembléias Provinciais, como a melhor forma de lidar com a diversidade dos municípios. As províncias estariam mais aptas do que o poder central para decidir sobre o tipo de legislação mais adequado aos seus municípios: “A variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, quer da monarquia centralizada, quer da república una e indivisí-

vel”¹⁰⁵. A lei de 1840 teria restabelecido a uniformidade administrativa anterior ao Ato Adicional, impedindo as Assembléias de legislarem, por medidas de caráter geral, sobre a economia e a polícia municipal, e restringindo seu poder de criar novos empregos municipais ou alterar as atribuições dos já existentes. Não podendo regular os interesses municipais por medidas de caráter geral, as Assembléias ficaram assim limitadas ao exercício de uma “impertinente tutela” sobre as Câmaras Municipais.

Tavares Bastos reconhece que os artigos do Ato Adicional relativos às municipalidades mereceriam uma interpretação no sentido de aumentar a autonomia das instituições locais — porém em sentido contrário ao espírito da lei de 1840. Sobre os assuntos internos aos municípios (despesas e receitas, contratação de empréstimos, obras públicas, empregados municipais, desapropriações, polícia), deveria ser reconhecida a plena autonomia dos municípios. O autor repele a idéia da criação de um “agente administrativo” nomeado pelo presidente de província, e sugere que os próprios vereadores poderiam dividir-se em comissões executivas, ou eleger um ou mais administradores, tirados dentre si ou dos votantes do município.

Tavares Bastos não abre mão, no entanto, da influência dos Legislativos provinciais sobre as municipalidades: a eles caberia promulgar as “cartas constitutivas” de seus respectivos municípios, e seria garantido a eles o direito de anular os atos e medidas das municipalidades contrários ao “interesse público”. Da mesma forma, pode-se dizer que o autor se esquivava de responder diretamente à crítica lançada por Uruguai ao Ato Adicional: a reforma constitucional de 1834 teria representado, na verdade, uma centralização do poder, ao concentrar nas províncias atribuições que antes cabiam às instâncias locais de poder — e não ao governo central. Se Uruguai prejudica a idéia de autonomia municipal em nome do princípio da hierarquia administrativa,

¹⁰⁵ Tavares Bastos, *A Província*, p. 98.

Tavares Bastos o faz em benefício do fortalecimento político das províncias¹⁰⁶.

c) Outro tema, crucial no debate sobre centralização e descentralização política e administrativa, e onde é possível encontrar divergências importantes entre Tavares Bastos e Uruguai, é relativo à discriminação de rendas entre os governos provinciais e o geral: a questão dos impostos provinciais.

Sobre um ponto os dois autores concordam: a divisão de rendas que prevalece desde a lei orçamentária de 31 de outubro de 1835 deixou as províncias — que assumiram uma série de novos encargos a partir do Ato Adicional — em precária situação financeira. De fato, é sabido que ao governo geral coube a “parte do leão” da matéria tributável, particularmente os impostos de importação e de exportação¹⁰⁷. Dos impostos que sobram para as províncias, apenas dois eram mais rentáveis, e assim mesmo apenas em algumas províncias: a quota do dízimo do café, e a do açúcar¹⁰⁸. Diante disto, várias províncias viram-se obrigadas a pedir suprimentos ao governo geral, para cobrirem seus déficits. Segundo Uruguai, de 1836 a 1845 não cessou o supri-

¹⁰⁶ Comparando o federalismo de Tavares Bastos com o de Campos Sales, Lígia Maria Osório Silva observa que: “não podemos deixar de reconhecer que preconizando tão-somente a autonomia provincial e deixando a liberdade municipal à discrição desta, Tavares Bastos deixou a porta aberta para a visão republicana do federalismo”. “O federalismo de Tavares Bastos e de Campos Sales”. In: Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry (orgs.), *Política e Cultura: Visões do Passado e Perspectivas Contemporâneas*. São Paulo: Hucitec, 1996.

¹⁰⁷ Sobre isto ver o capítulo dedicado à discriminação de rendas entre províncias e governo central no livro de Evaldo Cabral de Melo, *O Norte Agrário e o Império: 1871-1889*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: INL, 1984.

¹⁰⁸ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 144.

mento às províncias. No ano financeiro de 1840-1841, apenas três províncias puderam dispensar o auxílio do poder geral: Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. A partir do ano de 1841, quando em virtude da Lei de Interpretação do Ato Adicional várias categorias de empregados antes considerados provinciais passaram a ser considerados empregados gerais, os suprimentos declinaram progressivamente, mas não cessaram por completo até 1848. Mesmo depois, de 1851 a 1857, os orçamentos gerais teriam consignado quantias para auxiliar obras provinciais.

A precária situação financeira das províncias é reconhecida tanto por Tavares Bastos como pelo visconde de Uruguai. Mas difere o modo como cada um trata esta questão. Uruguai, mesmo reconhecendo a dificuldade financeira das províncias, não deixa de dar razão à Assembléia Geral pela lei orçamentária de 1835, que estabeleceu a divisão de rendas entre províncias e poder geral: “Quando, instaladas as Assembléias Provinciais, tratou cada uma de abrir e inventariar o embrulho que lhe fora dado, foi grande a decepção. Entretanto a Assembléia Geral tinha feito o seu dever. Cuidou primeiramente de segurar os meios para fazer marchar os negócios gerais e para manter o crédito do Império no exterior. Honra lhe seja feita”. Se a Assembléia Geral não tivesse garantido os recursos necessários ao poder geral para o desempenho de suas funções, o Império teria sido seriamente ameaçado: “À anarquia político-administrativo-judiciária que, nos primeiros anos, se seguiu ao Ato Adicional, ter-se-ia juntado a financeira. Não sei se então a União teria podido resistir e se teríamos hoje Império”¹⁰⁹.

A necessidade de suprimentos às províncias é interpretada pelo visconde como uma prova de que o Ato Adicional, por considerações meramente “políticas” de seus autores, deu-lhes demasiadas atribuições, para as quais elas não estavam economicamente preparadas. Só foi possível cessar os auxílios financeiros do governo geral quando foram consideradas gerais despesas antes tidas

¹⁰⁹ Idem, p. 243.

como provinciais, notadamente com a Guarda Nacional, com as justiças de primeira instância, e com os párocos. Seja pelo estado das rendas e da indústria das províncias, seja pela falta de “espírito de economia e de ordem” de várias Assembléias Provinciais, o fato é que a experiência, segundo Uruguai, deixou clara a incapacidade financeira das províncias para assumirem maiores encargos: “E não tem faltado quem queira fazer das Províncias uma espécie de Estados, de Naçõeszinhas! Com que recursos? Que cabeças!”¹¹⁰.

Tavares Bastos está do outro lado, dos que querem “fazer das províncias uma espécie de Estados”. A fraqueza financeira das províncias é vista como um problema a ser remediado, reconsiderando-se a divisão de rendas feita em 1835. Além de romper o monopólio do governo central sobre todas as imposições diretas e indiretas, seria preciso criar novos tipos de impostos, unicamente provinciais. Estas medidas, diz o autor, seriam fundamentais para a reforma administrativa proposta, que não só devolveria às províncias os encargos que lhes foram tirados a partir de 1840, como lhes acrescentaria novas incumbências, consagrando o *self-government*. Entre os serviços que deveriam caber às províncias, estariam: o governo das províncias; o culto público; as justiças de primeira instância; a Guarda Nacional; a polícia; o auxílio a obras provinciais; subvenções à navegação a vapor; a catequese de índios; a política de apoio à imigração; a inspeção de saúde pública; garantias a companhias de estrada de ferro da Bahia e Pernambuco; o Instituto de Educandas no Pará. Quantificando as somas a serem despendidas pelas províncias nesses serviços, Tavares Bastos chega à conclusão de que a reforma tributária por ele proposta traria recursos suficientes para arcar com esses custos¹¹¹.

O governo central, diz Tavares Bastos, age deliberadamente no sentido de sufocar financeiramente as províncias, consolidan-

¹¹⁰ Ibid., p. 249

¹¹¹ Tavares Bastos, *A Província*, pp. 223-224.

do a centralização. Além de chamar para si todo tipo de imposições, o governo não permite às províncias que elas, como solução provisória, imponham uma taxa suplementar sobre alguns objetos já tributados pelo governo central: “A matéria já contribuinte para a renda geral não pode sê-lo também para a provincial — Conquanto confirmada várias vezes, e o tesouro suponha incontestável essa doutrina iniciada em 1842, é ela, todavia, tão arbitrária, que o próprio Sr. Uruguai não ousa adotá-la francamente, apelando para uma declaração autêntica”¹¹². De fato Uruguai diz que a Assembléia Geral deveria se pronunciar claramente sobre este ponto, mas observa que lhe parece fora de questão a regra absoluta: “o imposto provincial não pode recair sobre matéria contribuinte para a renda geral”¹¹³.

Os impostos mais importantes no conjunto da renda pública do Império eram os de importação e exportação. É sobre esses dois impostos que se verificam as divergências mais claras entre Tavares Bastos e Uruguai.

O Ato Adicional, no parágrafo 5 de seu artigo 10, deu às Assembléias Provinciais a atribuição de legislar sobre “a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, *contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado*”. O artigo 12, por sua vez, proíbe expressamente as Assembléias Provinciais de legislar sobre impostos de importação. Esses dois artigos foram, segundo Uruguai, sistematicamente violados desde a promulgação do Ato Adicional: “Há 30 anos que as Assembléias Provinciais têm atacado os impostos gerais, principalmente de importação e exportação. De 1841 para cá, depois que a Lei de 3 de dezembro de 1841 anulou as leis provinciais que haviam alterado a justiça e a polícia, depois que em 1845 cessou o suprimento às províncias, voltaram-se ainda mais as As-

¹¹² Idem, p. 209.

¹¹³ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, p. 312.

sembléias Provinciais para novas excursões no campo dos impostos gerais”¹¹⁴. Uruguai cita Madison, em *O Federalista*, para lembrar que a restrição aos Estados em relação aos impostos de importação e exportação é a consequência natural de se deixar ao governo federal a incumbência de regular o comércio.

No caso dos impostos de importação, Uruguai observa que as Assembléias Provinciais têm cobrado impostos: sobre produtos importados de países estrangeiros; sobre produtos importados de outras províncias; e sobre produtos importados de um município para outro da mesma província. No primeiro caso, diz ele, há violação clara do Ato Adicional (art. 12). No segundo caso, há violação do Ato Adicional quando os produtos importados de outras províncias são provenientes do exterior. O argumento, aqui, é de que mesmo não sendo cobrado no ato da entrada do produto estrangeiro no Império, o imposto repercutiria sobre o consumo e acabaria reduzindo a importação, prejudicando a renda geral e alterando as relações internacionais.

Quando os produtos não são importados do exterior, não há violação do artigo 12 do Ato Adicional, e nem prejuízo das imposições gerais. Mesmo nesse caso, contudo, o autor vê inconvenientes na taxação de mercadorias que circulam de uma província para outra, ou de um município para outro — uma guerra de impostos entre províncias e entre municípios teria péssimas repercussões sobre a indústria do país. Além disso, a imposição de taxas de uma província sobre os produtos de outra poderia ser considerada como ofensiva aos direitos desta, pois contrariaria o princípio de liberdade de comércio e indústria, garantido pela Constituição de 1824.

Mesmo assim, Uruguai reconhece a necessidade de admitir às províncias o direito de cobrarem “taxas itinerárias” — lançadas sobre animais ou veículos que transportam gêneros, para serem empregadas na construção ou beneficiamento de estradas, ou

¹¹⁴ Idem, p. XL.

para melhorar a navegação dos rios. Esta questão, diz ele, é especialmente importante para as províncias centrais (como Minas Gerais), mal aquinhoadas na divisão de rendas estabelecida em 1835. Além de prejudicar as províncias, a proibição das taxas itinerárias sob o fundamento de que são impostos de importação seria irracional do ponto de vista econômico: “O objeto facilmente transportado por um bom caminho chega mais barato ao seu destino, embora pague taxas razoáveis, do que levado de graça por atoleiros, molhado e perdido pelas águas e lamas, com perda de animais, cada vez mais caros”¹¹⁵.

Tavares Bastos reconhece como renda peculiar do governo nacional os impostos de importação, entendidos em seu sentido literal: taxas de entrada de produtos estrangeiros nas alfândegas. Citando o visconde de Uruguai, Tavares Bastos afirma que muitos exemplos transcritos por ele — sobre as incursões das províncias no campo dos impostos de importação — padecem de dois defeitos: o exagero dos inconvenientes das leis provinciais; e a confusão quanto à natureza dos impostos criados pelas Assembléias Provinciais. Tender-se-ia, segundo o autor, a incluir sob a rubrica “impostos de importação” outras taxas de natureza diferente: as taxas sobre o consumo local de certos gêneros; as taxas itinerárias; e até as taxas lançadas no Rio Grande do Sul sobre cada escravo introduzido na província, medida benéfica para a emancipação do trabalho escravo. Sobre a imposição de taxas itinerárias, Tavares Bastos observa que Uruguai se inclina a reconhecer este direito às províncias, mas critica-o por negar às províncias o direito de lançarem taxas sobre produtos estrangeiros remetidos da província onde entraram primeiramente, para outra qualquer do interior do Império.

Evaldo Cabral de Melo chama a atenção para o dilema doutrinário dos liberais a respeito dos impostos de importação: se por um lado a proibição desse imposto feria as tão almejadas fran-

¹¹⁵ Ibid., p. 282.

quias provinciais, por outro lado representava um benefício a um outro grande princípio de seu ideário: a liberdade de comércio¹¹⁶. Tavares Bastos demonstra cautela sobre esse tema, ressaltando que mesmo as províncias devem se ater a certos limites, evitando cobrar taxas proibitivas que restrinjam o consumo, atrapalhem a livre circulação de mercadorias, prejudiquem as outras províncias ou interfiram nas relações internacionais — em suma, firam o princípio econômico da liberdade de trocas. As províncias são também poderes políticos, e “todos os poderes são limitados”. Diz Tavares Bastos: “Nossa intenção não é repelir limites razoáveis à faculdade das Assembléias, mas combater as invasões do governo central”¹¹⁷.

Os impostos de exportação são ainda mais polêmicos que os de importação. O Ato Adicional, no artigo 12 acima transcrito, menciona unicamente os impostos de importação como estando excluídos da competência legislativa das Assembléias Provinciais. Omitiu-se, portanto, a menção aos impostos de exportação. Por outro lado, o Ato Adicional proibiu as Assembléias de legislarem sobre impostos que prejudiquem os impostos gerais, concedendo ao Poder Legislativo geral o direito de revogar as leis provinciais enquadradas nesse caso (art. 20). É a este argumento que recorre o visconde de Uruguai para negar aos Legislativos provinciais o direito de legislarem sobre impostos de exportação: os impostos de exportação lançados pelas Assembléias seriam ofensivos aos impostos gerais. A exportação, diz ele, regula a importação, especialmente em países agrícolas como o Brasil. Afetando a importação, esses impostos ofendem os impostos gerais que sobre ela recaem — enquadrando-se no caso previsto no artigo 20 do Ato Adicional. Citando o exemplo americano, onde a Constituição proibiu expressamente os Estados de estabelecerem sem o consentimento do Congresso impostos tanto de importa-

¹¹⁶ Evaldo Cabral de Melo, *op. cit.*, p. 269.

¹¹⁷ Tavares Bastos, *A Província*, p. 212.

ção como de exportação, o visconde observa que: “A razão política e econômica que se dá para os primeiros dá-se também para os segundos. E a exportação está tão estreitamente relacionada com a importação, que é indispensável que resida na mesma mão o direito de regular uma e outra, para que possa haver sistema econômico”¹¹⁸.

Ao citar inúmeros “abusos” das Assembléias Provinciais no campo dos impostos de exportação, Uruguai observa que tais excessos só não são maiores porque esses impostos são, pelo fato de recaírem sobre produtos nacionais em mãos de produtores, muito mais impopulares do que outras taxas que incidem sobre o consumo de produtos estrangeiros. Como para os impostos de importação, os exemplos de incursões dos Legislativos provinciais no campo dos impostos de exportação, citados por Uruguai, incluem casos de taxaço sobre a exportação de produtos de uma província para fora do Império, de uma província para outra, ou de um município para outro da mesma província. Mesmo nos dois últimos casos, Uruguai argumenta que estas taxaçoes podem ser prejudiciais às rendas gerais, no caso em que o destino final do produto for um país estrangeiro. Isto porque, se ao imposto geral de exportação — de 7% — fosse permitida às Assembléias das províncias por onde passassem os produtos a faculdade de acrescentar novas taxaçoes, esses produtos ficariam virtualmente “inexportáveis”, com prejuízo dos produtores e da economia nacional. Uruguai conclui afirmando a necessidade de a Assembléia Geral se pronunciar claramente sobre esse ponto.

Sobre os impostos de exportação, Tavares Bastos demonstra a mesma cautela do que em relação aos impostos de importação. Os impostos de exportação, diz ele, foram descartados pelas repúblicas federais da América e pelos povos europeus; “atestando o seu progresso econômico”, esses países preferiram as ren-

¹¹⁸ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. 283.

das interiores e os impostos diretos. Nossas províncias, no entanto, não estão nas mesmas condições de países como os Estados Unidos, onde se cobra uma taxa geral sobre a propriedade. Aqui, os impostos de exportação, na falta de imposições diretas que supram os recursos necessários às províncias, são necessários e, mais ainda, são um direito das províncias: “Não contestamos que os vexadores impostos de exportação retardem a prosperidade das indústrias, inconveniente de notória gravidade; mas o direito das províncias a essa renda é tão claro, como é certo que para a maior parte delas não há atualmente outra mais abundante”¹¹⁹.

Se o Ato Adicional omitiu do artigo 12 a palavra “exportação”, diz o autor, é porque o direito de estabelecer tais impostos foi claramente concedido às províncias. O Conselho de Estado, no entanto, tem-lhes contestado esse direito. Ao invés de combater o imposto pela sua reconhecida inconveniência econômica — em nome da liberdade de comércio —, o Conselho e o governo geral teriam optado por atacar essas taxações pelo lado da legalidade, disputando competências.

A taxa uniforme sobre a exportação, continua Tavares Bastos, válida para todos os produtos das mais diversas províncias do Brasil, é extremamente desigual tendo em vista as diferenças entre as regiões e entre os tipos de indústria agrícola presentes no país. O que o governo central deveria fazer, diz ele, é renunciar ao imposto de exportação, reservando-o para as províncias — até que este tipo de imposto possa ser substituído por contribuições diretas.

Além de tratar dos impostos de importação e exportação, Tavares Bastos faz outras propostas de reforma tributária com o objetivo de aumentar as receitas provinciais. Ao lado da instituição de uma taxa escolar para custear o ensino básico nas províncias, o autor propõe a criação de um outro imposto exclusivamente provincial: o imposto territorial, que além de trazer recursos para

¹¹⁹ Tavares Bastos, *A Província*, p. 214.

os cofres provinciais promoveria a imigração espontânea ao favorecer a divisão de terras e combater a tendência para “desmedidas propriedades incultas” — tendência particularmente nociva nas proximidades das vias de comunicação.

O ideal, na verdade, segundo o autor, seria a simplificação do sistema tributário das províncias, fundindo as várias contribuições provinciais, diretas ou indiretas, em um único “imposto sobre a riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie”. Esta medida reduziria as despesas de percepção de impostos, além de causar menos incômodo à população.

A questão dos impostos provinciais é extremamente importante no debate aqui estudado, porque está diretamente relacionada com o poder e o grau de autonomia das províncias. Está também relacionada com o tema da desigualdade regional. Tavares Bastos, político alagoano, termina o seu livro *A Província* chamando a atenção para a situação do Norte, região mais afetada pelos efeitos nocivos da centralização e da conseqüente “supremacia dos políticos da capital”. A centralização, diz o autor, já tem produzido naquela região um nível preocupante de descontentamento. Estaria pairando sobre o Império uma “nuvem ameaçadora”, que só poderia ser dissipada pela descentralização. O aspecto financeiro é um dos mais sensíveis: as províncias do Norte, diz Tavares Bastos, ao contrário do que se afirma, não estão na dependência do Sul, antes produzem saldos consideráveis. Subtraindo da receita das onze províncias setentrionais os gastos nelas efetuados pelo governo central — seja para os serviços que lhes interessam, como vapores e estradas de ferro, seja para as despesas da administração geral naquelas províncias — e a quota, na região, das despesas propriamente nacionais (administração central, representação nacional, Exército, Marinha e, principalmente, o serviço da dívida pública), ainda sobram recursos, remetidos aos cofres nacionais.

A centralização, portanto, estaria trazendo a esta região do Brasil maiores sacrifícios do que benefícios. Ao problema financeiro, Tavares Bastos acrescenta outros argumentos para corro-

borar esta posição: o Norte, durante o Primeiro e o Segundo Reinados, pagou com o sangue de sua população e os seus recursos financeiros guerras externas com as quais pouco teve a ver. Da mesma forma, o Norte — muito menos dependente do trabalho escravo do que o Sul — estaria involuntariamente arcando com parte dos ônus desta “funesta instituição”. E, finalmente, quanto aos melhoramentos materiais custeados pelo Estado (portos, estradas de ferro), estes estariam concentrados principalmente no Sul, em detrimento das províncias do Norte.

O privilégio dado às províncias meridionais em matéria de melhoramentos materiais e de outros gastos públicos é, aliás, o motivo pelo qual o Norte — apesar de concorrer para apenas um terço da receita imperial, contra dois terços do Sul — remetia maiores saldos para os cofres do Tesouro do que o Sul¹²⁰.

2.3.2. Relação entre Poder Provincial e Poder Geral: meios de combater os “abusos” das Assembléias Provinciais

O terceiro título dos *Estudos Práticos* de Uruguai é, como já foi dito, relativo aos “meios de preservação e defesa com que o Ato Adicional armou os poderes geral e provincial para se defenderem, reprimir, nulificar os excessos e abusos das Assembléias Provinciais, contendo-as na sua órbita constitucional”. Esse assunto é central no debate aqui estudado, pois está diretamente relacionado com o grau de autonomia legislativa das províncias.

O artigo 15 do Ato Adicional prevê o caso em que o presidente nega a sanção a uma lei provincial, por julgá-la contrária aos interesses da província. Neste caso, o projeto deverá ser novamente

¹²⁰ É bom lembrar, no entanto, que Tavares Bastos escreveu seu livro em 1870, época marcada por uma certa prosperidade econômica no Norte, devido ao *boom* algodoeiro. A partir da década de 1870, esta situação se reverteria, colocando as províncias desta região em maior dependência financeira do governo central. Ver Evaldo Cabral de Melo, *op. cit.*

apreciado pela Assembléia Provincial, que poderá desistir do projeto; modificá-lo no sentido pedido pelo presidente; ou então rejeitar as sugestões do presidente e adotá-lo tal qual, por dois terços dos votos dos membros da Assembléia. Mesmo nesta última hipótese, o presidente deverá sancionar a lei que lhe for reapresentada. Uruguai afirma que, neste artigo, o Ato Adicional rendeu uma homenagem ao princípio do *self-government*, ao reconhecer nas Assembléias Provinciais os poderes mais indicados para julgar definitivamente sobre os interesses das respectivas províncias.

Este artigo, no entanto, refere-se exclusivamente ao caso em que o presidente negar a sanção a uma lei alegando este motivo: a inconveniência da medida aos interesses da própria província. A situação fica mais difícil quando o presidente de província justifica por outros motivos a negativa da sanção: por ofensa aos direitos de outras províncias, aos tratados com nações estrangeiras ou à Constituição do Império. Neste último caso estão compreendidos os casos de ofensa aos impostos gerais, e de “usurpações” das Assembléias Provinciais por legislarem sobre assuntos não incluídos nos artigos 10 e 11 do Ato Adicional.

O artigo 16 do Ato Adicional estipulou que se o presidente negasse a sua sanção a algum projeto por considerá-lo ofensivo aos interesses de outras províncias ou aos tratados estrangeiros, e o Legislativo provincial julgasse o contrário por dois terços dos votos, este projeto deveria ser levado ao conhecimento do Governo Geral e da Assembléia Geral, para esta decidir definitivamente se ele deve ou não ser sancionado. A Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, ampliou consideravelmente esta prerrogativa da Assembléia Geral, ao afirmar que “o artigo 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o presidente de província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império (art. 7)”.

Finalmente, o artigo 20 do Ato Adicional determinou que o presidente de província deveria encaminhar ao governo e à Assembléia Geral cópias dos atos legislativos promulgados, a fim de o Legislativo geral examinar se ofendem a Constituição, os im-

postos gerais, os direitos de outras províncias ou tratados internacionais — casos em que poderia revogá-los.

Defendendo a soberania das províncias em matéria legislativa provincial, o visconde de Uruguai critica os “abusos” de vários presidentes de província que suspenderam leis e resoluções provinciais já sancionadas e/ou publicadas. Em um só momento, diz ele, o presidente está autorizado a suspender a publicação de um ato legislativo provincial: quando, nos termos do parágrafo 16 do Ato Adicional, a Assembléia lhe reapresentar um projeto ao qual ele tiver negado a sanção por considerá-lo ofensivo aos tratados, à Constituição ou aos interesses de outras províncias. Só nesse caso, a publicação será suspensa e o projeto encaminhado aos poderes gerais. Uma vez sancionado e publicada uma lei, diz o autor, o presidente não tem o direito de revogá-la: “De outra maneira as leis provinciais, que são leis, não teriam definitivamente o caráter de lei. Poderiam a cada momento ser suspensas e deixar de ser leis”¹²¹.

Uruguai observa também que ao governo central não caberia, de acordo com o Ato Adicional, suspender leis provinciais sancionadas, publicadas, e já em execução. Cita vários exemplos de excessos cometidos nesse terreno pelo governo, e observa que só à Assembléia Geral competiria, nos termos do artigo 20 do Ato Adicional, revogar atos legislativos provinciais.

Com esta observação, Uruguai começa a crítica aos meios previstos no Ato Adicional para corrigir os “abusos” das Assembléias provinciais. Esses meios, diz ele, têm sido ineficazes — mesmo depois da lei de 1840 —, e principalmente por culpa dos presidentes de província. A Assembléia Geral também teria sua parcela de culpa, ao não revogar — e muitas vezes nem examinar — as leis ou resoluções provinciais que lhe são remetidas (conforme os artigos 16 e 20 do Ato Adicional). Em 30 anos, de 1835 a 1865, somente 21 leis provinciais “exorbitantes” teriam sido revogadas

¹²¹ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. 365.

pela Assembléia Geral. Omitindo-se, ela abriria espaço para as usurpações do governo central que, sem outra opção, invade o campo legislativo e revoga as leis mais prejudiciais ao Império.

Da mesma forma, a omissão da Assembléia teria prejudicado a aplicação da Lei de Interpretação do Ato Adicional. De fato, o último artigo desta lei determina que: “As leis provinciais, que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem que expressamente o sejam por atos do poder legislativo geral”. Caberia, então, à Assembléia Geral fazer uma revisão da legislação provincial, aplicando retroativamente a lei de 1840.

Uruguai reconhece, no entanto, que esta tarefa reservada à Assembléia Geral é demasiadamente pesada e pouco adequada a uma grande assembléia política. Seria melhor delegar a função de rever a legislação provincial a uma comissão, nomeada pelo governo central. À Assembléia Geral competiria apenas aprovar o relatório desta comissão, previamente revisto pelo Conselho de Estado e aprovado pelo governo¹²².

Mas o grande culpado apontado por Uruguai pela ineficácia dos meios de correção dos “abusos” das Assembléias é, como já foi mencionado, o presidente de província: “Não há despropósito, não há absurdo, não há violação da Constituição e de Tratados que não tenha sido sancionada por Delegados do Poder central, os presidentes de província”. A explicação para esse fato está na pouca competência administrativa da maioria dos presidentes de província — por ignorância ou, na maior parte dos casos, por submissão do “administrativo” ao “político”: “Não vão administrar. Vão fazer eleger este, excluir aquele outro, fazer, concertar, consolidar ligas, gastam-se em breve tempo, e quase sempre descontentes, e descontentes seus protetores, entregam a outros instrumentos as pobres províncias mais enredadas do que estavam em um progresso de parcialidades e ódios (...). Não são

¹²² Idem, vol. 1, p. XLIV.

delegados do imperador, como quer a Constituição, são delegados de partidos ou para melhor das suas oligarquias ou diretórios”¹²³. Imbuídos de outros interesses que não o bem de suas províncias, os presidentes, por incompetência administrativa ou má fé, deixam de cumprir a atribuição definida no Ato Adicional, de “suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16. (art. 24, § 3)”.

O remédio proposto por Uruguai para este problema, inspirado no sistema belga, reforça a relação de tutela entre o governo central e seu delegado, o presidente de província. O ideal, diz ele, seria permitir ao governo geral, ouvido o Conselho de Estado, a faculdade de revogar as deliberações de seus delegados, suspendendo as leis provinciais “exorbitantes” sancionadas pelos presidentes, até que a Assembléia Geral tomasse uma decisão definitiva sobre o assunto.

O Ato Adicional (art. 17), numa homenagem à autonomia legislativa das províncias, previu somente o caso inverso: quando a Assembléia Provincial derrubasse o veto do presidente a uma lei conforme o artigo 16 do Ato Adicional, e a lei fosse levada ao conhecimento dos poderes gerais, o governo central poderia mandá-la executar provisoriamente, até que a Assembléia Geral se reunisse e decidisse definitivamente a questão. O artigo 17 do Ato Adicional trata, portanto, do caso em que a Assembléia Provincial quer a lei, contra a vontade do presidente, e o governo geral apóia sua decisão. Uruguai propõe instituir a faculdade de o governo geral mandar suspender — ainda que em caráter provisório — uma lei aprovada pelos dois poderes provinciais: o presidente e a Assembléia Provincial.

Esta solução, diz Uruguai, teria a dupla vantagem de impedir a execução de leis provinciais abusivas, e de aliviar a tarefa da Assembléia Geral, reservando ao poder executivo geral a tarefa de fazer uma triagem prévia das decisões legislativas provinciais.

¹²³ Idem, vol. 2, p. 412.

Tavares Bastos, em *A Província*, debate diretamente com Uruguai, vendo em sua proposta mais uma medida destinada a reforçar o “sistema montado pela reação”. Para ele, a idéia de permitir ao Executivo central a faculdade de suspender uma lei provincial constituiria uma verdadeira usurpação do Poder Legislativo. O exemplo da Bélgica, diz Tavares Bastos, não se aplica ao Brasil: lá o governador não tem direito de veto, ficando reservado este direito ao governo central. No Brasil, onde o presidente de província já tem a função de sancionar ou vetar as leis provinciais, seria absurdo permitir ao Executivo central mais uma ingerência no campo legislativo. Conclui o autor: “Entre nós, acima da assembléia provincial e do presidente, para conter os excessos da primeira e corrigir a negligência do segundo, só pode haver uma autoridade superior, o parlamento nacional”¹²⁴.

Ao longo do livro, Tavares Bastos procura destacar a todo momento, sobre variados assuntos, o sentido benéfico — ou, no mínimo, neutro — das medidas legislativas provinciais postas em prática desde o Ato Adicional. Segundo ele, os conservadores sempre exageraram o efeito nocivo das legislações provinciais, a fim de justificar suas reformas centralizadoras. Referindo-se especificamente à obra do visconde de Uruguai, Tavares Bastos observa que as decisões freqüentemente pedidas pelo autor conservador para esclarecer pontos duvidosos, referentes às atribuições legislativas das províncias, são desnecessárias: foram pedidas, segundo ele, “na intenção de restrições infundadas (...) para que o legislador renovasse golpes de Estado parciais depois do valente golpe de 1840”. Completa Tavares Bastos: “Se laboramos em confusão, gerou-a o Conselho de Estado: não fosse o propósito reacionário, e o Ato Adicional ir-se-ia interpretando curialmente, sem tornar-se amarga decepção um sistema inaugurado sob os mais lisonjeiros auspícios”¹²⁵.

¹²⁴ Tavares Bastos, *op. cit.*, p. 74.

¹²⁵ *Idem*, p. 213.

Esta observação de Tavares Bastos nos leva a uma breve discussão sobre o papel do Conselho de Estado como regulador das relações entre os poderes provinciais e o geral. Esta instituição, restaurada em 1841 no bojo da reação centralizadora, é segundo o autor liberal um dos principais agentes da centralização imperial: “Instituição alguma, neste segundo reinado, há sido mais funesta às liberdades civis e às franquezas provinciais. Dali Vasconcelos, Paraná e outros estadistas, aliás eminentes, semearam com perseverança as mais atrevidas doutrinas centralizadoras. Fizeram escola, e tudo que de nobre e grande continham as reformas, perverteu-se ou desapareceu”¹²⁶. Em todo o livro de Tavares Bastos, as menções ao Conselho de Estado são feitas no sentido de enfatizar o papel nocivo deste órgão à autonomia das províncias.

O último livro do visconde de Uruguai vem, de uma certa forma, dar razão ao autor de *A Província*. A imensa maioria das consultas do Conselho de Estado relativas a leis provinciais, elencadas nesta obra por Uruguai, tende, de fato, a interpretar as atribuições legislativas das Assembléias Provinciais em sentido bastante restritivo. O próprio Uruguai, como já foi visto, coloca-se contra algumas decisões do Conselho, defendendo uma maior autonomia legislativa às províncias.

Em seu primeiro livro, o visconde tece algumas críticas ao Conselho de Estado, quanto ao funcionamento desta instituição:

¹²⁶ Ibid., p. 68. João Camillo de Oliveira Torres, em *A Formação do Federalismo no Brasil* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961), observa o papel centralizador do Conselho de Estado: “Instituição vitalícia, suprapartidária, renovando-se sempre através do recrutamento, isto é, preenchimento das vagas à medida que se abriam, o Conselho de Estado acabou criando um linha de conduta uniforme na política brasileira e, sempre, de sentido unificador, e, mesmo, centralizador (...) O fato é que, liberais ou conservadores, os conselheiros defendiam sempre a unidade nacional” (p. 137). Sobre a “linha de conduta” do Conselho de Estado, é interessantíssimo o capítulo dedicado a esta instituição por José Murilo de Carvalho em *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

crítica, em primeiro lugar, a acumulação, nas mesmas mãos, de funções políticas e administrativas. O ideal, diz ele, teria sido criar, nos moldes ingleses, um “Conselho Privado” destinado a assessorar o imperador no exercício do Poder Moderador, e o Poder Executivo no exercício de suas altas funções políticas, envolvendo a soberania nacional, como por exemplo nas negociações políticas com nações estrangeiras. Ao Conselho de Estado propriamente dito, caberia assessorar o poder executivo nas demais funções políticas e em todas as administrativas — graciosas e contenciosas¹²⁷. No mesmo capítulo, o autor menciona a falta de direção uniforme nas matérias administrativas tratadas pelas seções do Conselho, dificultando o estabelecimento de uma jurisprudência administrativa: cada seção do Conselho, presidida pelo ministro competente, geralmente ignora o que se passa na demais seções, por falta de uma secretaria unificada que garanta o fluxo de informações.

No seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias*, Uruguai retoma algumas das críticas feitas anteriormente, além de se posicionar contra o conteúdo de algumas consultas relativas a leis provinciais. Mesmo assim, no entanto, comentando o artigo 21 do Regimento Provisório do Conselho de Estado, de fevereiro de 1842, que incumbiu às Seções do Conselho o exame das leis provinciais, o autor elogia os “aturados e importantíssimos serviços, que neste ramo tem o Conselho de Estado prestado à União e Integridade do Império”¹²⁸.

Vejamos, finalmente, quais são os modelos de organização do poder imaginados pelos dois autores como os mais adequados ao Brasil.

¹²⁷ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, cap. XXVI.

¹²⁸ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, p. 398.

Tavares Bastos propõe uma reforma radical no formato político-administrativo brasileiro, com a instituição de uma monarquia federativa. A eletividade do presidente de província seria o ponto fulcral da reforma. A concentração, nas mãos do presidente, de uma dupla autoridade — como delegado do governo central, administrava os negócios gerais nas províncias; e como titular do Poder Executivo provincial, dirigia os negócios peculiares às províncias — fazia dele, segundo Tavares Bastos, um verdadeiro “vice-rei”. Pior ainda: um vice-rei geralmente incompetente, estranho à província, mero instrumento eleitoral manejado pelo governo central e em constante choque com as Assembléias Provinciais. Segundo Tavares Bastos, a eletividade do presidente de província traria o duplo benefício de retirar-lhe a função de cabo eleitoral, e de estabilizar a administração nas províncias.

De fato, e esta é a questão principal, romper-se-ia o elo entre governo central e poder local. Entre os dois, surgiria a Província, poder político-administrativo autônomo, com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao presidente¹²⁹ competiria cuidar unicamente dos negócios provinciais; os negócios gerais nas províncias seriam exercidos por funcionários gerais (inspetores da Fazenda e das alfândegas, agentes do Tesouro, oficiais militares etc.), diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado. Para fortalecer o Poder Executivo provincial, Tavares Bastos sugere a criação de um conselho composto pelo secretário de governo, o inspetor da Fazenda provincial, o chefe de polícia e justiça, os diretores de obras públicas e instrução, o encarregado de imigração etc.

¹²⁹ A forma de eleição do presidente de província, direta ou indireta, ficaria a critério de cada província. Seguindo o exemplo americano, Tavares Bastos propõe que a lei imponha aos candidatos às presidências de província a condição de serem eles naturais das províncias ou de nelas residirem. Uma vez eleitos, o presidentes teriam um mandato fixo (o autor sugere quatro anos), sem possibilidade de reeleição. *A Província*, parte II, cap. 3.

Além do Poder Executivo provincial, a organização policial e judiciária colocada na órbita da província fortaleceria o poder provincial, quebrando mais um poderoso elo entre poder central e poder local.

Os Legislativos provinciais também passariam por uma reforma, com a instituição de um Senado provincial e de comissões permanentes. Citando Tocqueville, Tavares Bastos expõe as vantagens de uma segunda Câmara, elemento conservador que, “levantando um dique às rápidas transformações da opinião na Câmara dos representantes”, daria maior prestígio ao Legislativo provincial e reduziria as possibilidades de conflitos entre Legislativo e Executivo¹³⁰. Às comissões permanentes caberia, nos intervalos das sessões legislativas, votar as medidas mais urgentes, preparar os trabalhos da sessão legislativa e, mais importante: julgar sobre a validade das eleições de juízes de paz e vereadores — atribuição exercida pelo governo central.

Completando o seu modelo “federativo” de organização do poder, o autor sugere atribuir às Assembléias Provinciais a função de nomear os senadores do Império — dois por cada província, com mandato de oito anos¹³¹.

¹³⁰ O mandato dos senadores provinciais duraria quatro anos, com renovação pela metade a cada dois anos. *A Província*, parte II, cap. 2.

¹³¹ No último capítulo de *A Província*, Tavares Bastos propõe também mudanças na divisão territorial do Império, pré-requisito para estabelecer a proporcionalidade da representação das províncias na Câmara. Três anos mais tarde, o autor redigiria um projeto de reforma eleitoral, retomando essas propostas e agregando outras: eleição direta; base fixa à qualificação dos eleitores (seriam eleitores todos aqueles que exercessem uma profissão, sendo a qualificação e o alistamento incumbidos, respectivamente, a uma Junta Eleitoral e a um juiz de direito); representação das minorias através do sistema dos “quocientes”; restrição da interferência governamental no processo eleitoral, suspendendo as nomeações e demissões no período eleitoral; verificação de poderes pelo Judiciário, e não mais pelo Legislativo; sistema de incompatibilidades (por exemplo de juízes). Tavares Bastos, “Reforma Eleitoral e Constituição da Magistratura”. In: *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*.

No formato institucional imaginado por Tavares Bastos ganham as províncias, portanto, o papel de maior relevo — em detrimento, como foi visto, tanto do poder central como dos poderes locais (municípios e paróquias). Dotadas de uma maior fatia tributária, elevadas à categoria de entidades político-administrativas autônomas, as províncias teriam em suas mãos o poder e a capacidade de empreender o desenvolvimento moral, social e econômico do país: emancipação, imigração, instrução pública, obras públicas, toda a agenda do período é remodelada pelo autor sob o prisma do “federalismo monárquico”.

No entanto, mesmo tomando como modelo predileto a federação norte-americana, Tavares Bastos faz questão de reafirmar, em vários momentos, a sua fidelidade ao campo monárquico. Ao final do capítulo sobre o presidente de província, o autor elenca os “vastos poderes” de que dispõe e continuaria a dispor a Coroa. E conclui: “Assim, quão distante da organização democrática dos Estados Unidos, por exemplo, onde é tão limitado o poder central e tão circunscrita a sua autoridade executiva, não ficaria o Brasil, ainda que se tornassem eletivos os presidentes das províncias!”¹³².

O visconde de Uruguai tem em mente um ordenamento político-administrativo bem diferente do delineado por Tavares Bastos. A “revisão” empreendida por ele em seu último livro, em torno do grau de centralização do Império, consiste em conceder às províncias um maior raio de ação para que possam exercer mais plenamente as suas atribuições. Entretanto, ao examinarmos de perto o conteúdo das atribuições conferidas pelo autor às Assembleias Provinciais, ficam mais claros os limites dessa revisão.

Vimos que Uruguai não abre mão, por exemplo, da uniformidade administrativa que regula a organização hierarquizada da Justiça e da polícia. Vimos também que o autor denuncia a constante invasão dos poderes provinciais no campo dos impostos gerais, não concebendo uma distribuição de rendas mais favo-

¹³² Tavares Bastos, *A Província*, p. 95.

rável às províncias. O vínculo fundamental que liga o governo central ao nível local não pode ser quebrado por uma entidade político-administrativa autônoma. A província, segundo Uruguai, deve conciliar uma certa autonomia para gerir seus negócios próprios com a sua posição de elo intermediário na grande cadeia político-administrativa que move o Império, sob o comando do governo geral.

A mesma lógica faz com que o visconde critique com tanta força a submissão dos poderes locais às províncias. Embora possa ter uma genuína admiração pelo *self-government* nos moldes anglo-saxões, provavelmente o que o move nessa defesa da liberdade municipal no caso brasileiro é um pensamento mais pragmático. Importa evitar que os interesses “encastelados” nas províncias dominem a vida política local, formando uma rede de poder e lealdade que escape ao controle do governo geral.

As reformas sugeridas por Uruguai obedecem de uma certa forma à mesma lógica. A excessiva concentração administrativa, detectada pelo autor, seria amenizada com a criação dos “agentes administrativos”, auxiliares dos presidentes de província que estenderiam, assim, o raio de ação do poder central aos municípios. Os conselhos administrativos viriam, por sua vez, auxiliar os presidentes de província e julgar em primeira instância questões contenciosas. À diferença dos conselhos imaginados por Tavares Bastos para fortalecer a administração provincial, criados pelas Assembléias Provinciais e nomeados pelos presidentes de província eletivos, os “conselhos administrativos”, criados por lei geral, seriam de nomeação do governo imperial¹³³. O objetivo

¹³³ Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, cap. XXV. Tavares Bastos, em *A Província*, rebate a idéia da criação de conselhos administrativos: “Em nosso conceito, semelhantes conselhos trariam os seguintes manifestos inconvenientes: aumentar a excessiva influência do governo central, mediante novos funcionários dele dependentes; dificultar o progresso dos negócios, cujo andamento é hoje demasiado lento; entorpecer a ação do presidente e diminuir-lhe a responsabilidade; anular praticamente as assembléias

principal embutido nessa proposta é reforçar a presidência de província do ponto de vista administrativo, como a melhor maneira de evitar a contaminação da administração pelo “político”. Para reparar “abusos” dos poderes provinciais, o autor sugere um estreitamento da relação de tutela do governo central sobre os seus delegados (os presidentes de província), instituindo a possibilidade de o governo central revogar decisões legislativas por eles sancionadas e em execução.

Se tomarmos outras questões mais substantivas tratadas pelo visconde de Uruguai, como as atribuições das Assembléias Provinciais de legislar sobre obras públicas (Ato Adicional, art. 10, § 8) e promoverem o estabelecimento de colônias de imigrantes (Ato Adicional, art. 11, § 5), percebemos a preocupação do autor em reafirmar, a todo momento, a hierarquia existente entre os diferentes níveis de governo. Assim, por exemplo, ele observa que há alguns casos em que obras a serem realizadas exclusivamente em uma província — e portanto, claramente, de competência dos poderes provinciais — deveriam ter seu plano submetido ao governo geral, por serem importantes e arriscarem vultosos capitais.

Quanto ao estabelecimento de colônias, competência cumulativa das províncias e dos poderes gerais, Uruguai observa que a competência dada às Assembléias Provinciais pelo § 5 do artigo 11 é restrita: não se trataria, segundo ele, propriamente de uma atribuição legislativa — como as atribuições definidas no artigo 10 —, mas sim administrativa¹³⁴. Em alguns ramos do serviço público, diz ele, e principalmente numa questão espinhosa como a da colonização, que envolve relações internacionais, é necessá-

provinciais. Demais, sejam ou não úteis os conselhos, é evidente a inconstitucionalidade da sua criação por lei geral” (p. 74).

¹³⁴ O artigo 10 do Ato Adicional inicia-se da seguinte maneira: “Compete às mesmas Assembléias legislar: (...)”. Diferentemente, o artigo 11 omite a palavra “legislar”, exprimindo-se assim: “Também compete: (...)”.

ria uma “uniformidade de vistas” que só pode emanar dos poderes gerais (nesse caso, especificamente, da Assembléia Geral).

Finalmente, cabe fazer algumas observações sobre o tratamento dado por Tavares Bastos e Uruguai à questão do Poder Moderador. Como foi dito acima, Tavares Bastos reafirma em vários momentos a sua fidelidade ao campo monárquico. De fato, a existência da Coroa, em si, não aparece na sua obra como alvo de crítica, ao contrário. O argumento de fundo está expresso em uma frase de *A Província*: “Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia e república são puras questões de forma”¹³⁵. Dentre essas “instituições”, a principal era sem dúvida a descentralização. O mais profundo conjunto de reformas liberais — que incluísse mudanças como o aperfeiçoamento da lei eleitoral, a abolição do Conselho de Estado, a correção ou abolição do Poder Moderador, a instituição de um Senado temporário, a garantia da independência da magistratura, dentre outras — seria insuficiente se não resolvesse o maior de todos os problemas: a limitação do poder executivo central às altas funções políticas somente¹³⁶.

A adesão ao campo monárquico, no entanto, não impedia Tavares Bastos de tecer críticas severas ao funcionamento da monarquia no Brasil. Em *A Província*, o autor se mostra crítico do Poder Moderador e das amplas prerrogativas do imperador: “(...) nenhum Estado Constitucional sabemos onde se use e abuse tanto da assinatura do monarca, nem onde este assuma as prerrogativas da trindade exprimida nesta máxima impertinente: o rei reina, governa e administra”. É necessário, completa o autor, “fazer uma realidade da presidência do Conselho, instituição parlamentar, convertida, porém, em escudo da realeza”¹³⁷.

¹³⁵ *A Província*, p. 49.

¹³⁶ *Idem*, p. 29.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 231.

Ao contrário de Tavares Bastos, o visconde de Uruguai se dedica em seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* a defender uma leitura ampla do papel do Poder Moderador e das atribuições do imperador. Respondendo ao folheto publicado em 1860 por Zacarias de Góes e Vasconcelos, intitulado “Da natureza e limites do Poder Moderador”, o visconde insiste na distinção entre Poder Executivo de um lado, e Poder Moderador de outro. O imperador era ao mesmo tempo chefe do Poder Executivo e chefe supremo da nação. É nesse segundo papel (de chefe supremo e delegado da nação) que d. Pedro exercia, privativamente, o Poder Moderador — poder conservador, situado acima dos demais poderes. Segundo Uruguai, a exigência dos liberais, de colocar os atos do Poder Moderador sob a dependência da referenda dos ministros, feria os princípios da Constituição, ao confundir Poder Executivo e Poder Moderador: “Não seria uma contradição palmar separar a Constituição completamente o Poder Moderador do Executivo, e reuni-los depois pela referenda, tornando por ela e pela responsabilidade o primeiro dependente do segundo?”¹³⁸.

Quanto às atribuições do imperador, Uruguai procura demonstrar que a doutrina “o rei reina e não governa” não se aplica ao Brasil e à sua Constituição. Embora seja importante reconhecer a influência da Câmara na formação e condução dos ministérios, diz Uruguai, isto não equivale a aceitar o “governo exclusivo, completo e absoluto das maiorias”. Esta questão está intimamente ligada à da necessidade — ou não — de referenda ministerial aos atos do Poder Moderador. Diz Uruguai: “Não é possível sair desse dilema: ou os atos do Poder Moderador são exequíveis sem referenda, ou não. Se o são, o Imperador reina, e governa. Se o não são, não sei mesmo se reina, mas tenho por certo não só que não governa, como também que não é o imperador da Constituição”¹³⁹.

¹³⁸ *Ensaio*, p. 267.

¹³⁹ *Idem*, p. 328.

3. ESTADO E SOCIEDADE

Uma vez observado os sistemas de organização do poder sugeridos por Tavares Bastos e o visconde de Uruguai, o objetivo deste capítulo é procurar desvendar o tipo de sociedade imaginado por cada um dos autores, como a “base social” sobre a qual assentariam seus respectivos modelos de Estado.

Notamos que a partir de uma mesma constatação geral — a ausência de espírito cívico, ou o baixo nível de civilização do povo brasileiro — Tavares Bastos e Uruguai tiraram conclusões opostas a respeito das instituições liberais nos moldes anglo-saxões e sua aplicação ao Brasil: consideradas inadequadas por Uruguai, eram vistas por Tavares Bastos como fontes de educação cívica e civilização. Da mesma forma, divergiam as opiniões dos dois autores sobre o papel do Estado em relação à sociedade: Estado-tutor para Uruguai, Estado-reformador para Tavares Bastos.

Alguns autores sublinharam o liberalismo no pensamento do visconde de Uruguai¹⁴⁰. José Murilo de Carvalho atribuiu-lhe

¹⁴⁰ Ubiratan de Macedo, em “O visconde de Uruguai e o liberalismo doutrinário no Império”, coloca Uruguai entre os “liberais doutrinários”, em oposição aos liberais radicais. O pensamento político dos “doutrinários” seria, segundo o autor, caracterizado pelo ecletismo filosófico, pela moderação e conciliação entre os princípios de “ordem” e “liberdade”, pelo nacionalismo e o realismo político. José Murilo de Carvalho, em “A utopia de Oliveira Viana” e em “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”, situa Uruguai entre os “liberais conservadores” e realça o caráter instrumental do Estado centralizado tal como concebido por ele, sendo

uma visão do Estado centralizado como “pedagogo da liberdade, educador do povo para o autogoverno e instrumento de civilização”¹⁴¹. Nesse sentido, as divergências entre Tavares Bastos e Uruguai seriam apenas de meios, não de fins. Mas para se ter uma idéia mais clara do alcance das divergências entre os dois autores, importa tentar aprofundar esta questão: o que cada um entendia, afinal, por “civilização”? Mais uma vez, é importante lembrar que os dois autores confrontavam-se com problemas concretos da sua época. A doutrina liberal, com seus diferentes matizes, dominava o período, assim como o ideal de “civilização” enquanto meta a ser atingida. Mas interessa entender qual era, concretamente, a visão de sociedade esboçada por Tavares Bastos e Uruguai, não só no presente, mas como ideal para o futuro.

Examinaremos alguns pontos que, embora não possam e nem pretendam esgotar este tema, podem ao menos lançar alguma luz sobre ele. O primeiro aspecto a ser examinado será o da diversidade da base social brasileira, tanto horizontal (diversidade regional), como vertical (relativa às diferentes camadas sociais). Este primeiro tema diz respeito à idéia da formação nacional brasileira, tendo em vista as grandes disparidades internas ao país. Cabe examinar como cada autor trata esta questão.

O segundo aspecto é o da identidade nacional brasileira frente às demais nações — norte-americana, européias, sul-americanas.

O terceiro ponto é o do desenvolvimento econômico do país, ou melhor, o tipo de desenvolvimento considerado por cada autor como mais adequado à “vocação” do Brasil, e o papel do Estado na sua promoção.

a sociedade e o Estado liberais os seus objetivos últimos. O visconde de Uruguai seria, assim, um “autoritário instrumental”, segundo a definição dada por Wanderley Guilherme dos Santos em *Ordem Burguesa e Liberalismo Político* (São Paulo: Duas Cidades, 1978).

¹⁴¹ José Murilo de Carvalho, “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”, p. 71.

3.1. A DIVERSIDADE SOCIAL BRASILEIRA

3.1.1. *A diversidade regional*

Em seu estudo sobre o sistema judiciário do Império, Thomas Flory observa que a geração de liberais que promoveu as reformas liberais do decênio de 1827 a 1837 abraçou um modelo de sociedade fortemente otimista, fundado na harmonia e no consenso social. Os moderados, diz Flory, faziam verdadeiros malabarismos intelectuais para sustentar essa visão da sociedade brasileira como sendo naturalmente uniforme e integrada — apesar das evidentes disparidades regionais, além da escravidão, dos preconceitos de raça e da apatia política da população. Contra eles, figuravam de um lado os liberais radicais, de outro os restauradores, ambos pondo ênfase na diversidade social brasileira — os primeiros para justificar a defesa da federação, os segundos para argumentar em favor de uma monarquia centralizada.

A experiência das rebeliões provinciais durante a Regência pôs seriamente em xeque a visão de sociedade sustentada pelos liberais moderados. Tavares Bastos já pertencia a uma geração de liberais que tinha uma visão aguda da diversidade social brasileira, tanto horizontal como vertical. Mais ainda: recuperando a tradição dos liberais radicais, o autor fundava na diversidade social brasileira a argumentação em favor do seu modelo de monarquia federativa. Dizia ele, em *A Província*: “Não hesitamos em condenar a organização policial e judiciária da lei de 3 de dezembro; mas também não reputamos tão elevada a superfície de nossa civilização, que a todo país se possa aplicar o princípio da polícia eletiva. Se, por um lado, fora inconveniente estender este belo princípio às solidões do Amazonas e às florestas de Goiás e Mato Grosso, é, por outro lado, injustíssimo privar do gozo dessa liberdade as províncias superiores em civilização. Por isso condenamos a uniformidade nas instituições secundárias do governo dos povos”¹⁴².

¹⁴² Tavares Bastos, *A Província*, p. 118.

O Código do Processo, de 1832, e a lei de 3 de dezembro de 1841, que o reformou, teriam pecado ambos pelo “vício da uniformidade”: o primeiro imaginando um país “onde fosse igual o nível de civilização, da moralidade, do respeito à lei e da aversão ao crime”; a segunda porque “fantasiou um país corrompido, um povo anarquizado”¹⁴³. Assim, por exemplo, a organização policial adotada por algumas províncias depois do Ato Adicional, criando o cargo de “prefeito” — agente administrativo do presidente de província nos municípios, com funções policiais e judiciárias —, era ressaltada por Tavares Bastos como exemplo da vantagem da autonomia provincial em matéria legislativa: podendo adaptar as leis às suas circunstâncias, algumas províncias (Pernambuco, Ceará, Alagoas, Maranhão) criaram o cargo de “prefeito” como o melhor meio (temporário) de restaurar a segurança pública. As províncias do Sul, por sua vez, não precisaram recorrer às mesmas medidas.

Ao longo de seus textos, Tavares Bastos a todo momento demonstra estar atento à questão da diversidade regional, não só enfatizando peculiaridades de algumas províncias, como também referindo-se a regiões mais amplas (Norte e Sul). Quando trata do tema da emancipação, por exemplo, o autor salienta as diferenças entre as províncias quanto à proporção de escravos e homens livres: algumas províncias do Sul, como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e várias do Norte, tais como Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Amazonas, já estariam utilizando, na agricultura, grande proporção de trabalhadores livres, estando portanto mais aptas a tomar a dianteira no processo de emancipação.

Em algumas passagens — como quando trata das leis dos prefeitos — Tavares Bastos sugere que as províncias do Sul são “superiores em civilização” do que a maioria das províncias do Norte, ainda pouco maduras para se adaptarem imediatamente a instituições liberais como a polícia eletiva. O tom geral utilizado por ele, no entanto, não reflete um preconceito contra o Norte em

¹⁴³ Idem, p. 112.

benefício do Sul, ao contrário. Em vários momentos, ele ressalta “qualidades” de províncias do Norte, como por exemplo a proporção relativamente alta de braços livres empregados na lavoura. Nos textos em defesa da abertura do Amazonas à navegação estrangeira, Tavares Bastos se desdobra para demonstrar o potencial da região como fonte de progresso para o país. Mas é na conclusão de *A Província* que o autor explicita a sua defesa do Norte, como já foi anteriormente mencionado. As onze províncias setentrionais seriam as grandes vítimas da política centralizadora do Império, em diversos aspectos: prejuízo financeiro, carência de melhoramentos materiais, envolvimento em guerras externas que pouco lhes diziam respeito, atraso do processo de emancipação. Sobre este último ponto, vejamos o que diz Tavares Bastos: “No Vale do Paraíba (Rio de Janeiro, S. Paulo, Minas) concentram-se um milhão de escravos. Outrora, os interesses da sua grande propriedade procrastinaram a repressão do tráfico, humilhando a nação inteira e corrompendo um governo em que influíam Cresos, negreiros da capital: hoje, esses mesmos interesses adiam indefinidamente as medidas abolicionistas da escravidão, e repelem até as indiretas. No Norte, porém, várias províncias quase não possuem escravos, e todas, inclusive Bahia e Pernambuco, praticam o trabalho livre em escala considerável: o algodão, o café, o fumo, a borracha, o cacau, que elas exportam, não os produz o escravo; o próprio açúcar, em parte que aumenta progressivamente, é também fruto da liberdade”¹⁴⁴. O tema da diversidade regional, assim, é explorado por Tavares Bastos para apoiar sua argumentação em favor de uma maior autonomia provincial. Segundo ele, a descentralização permitiria uma maior correspondência entre a esfera institucional e a base social do país, respeitando as peculiaridades e necessidades de cada uma de suas partes constitutivas. Esse era o ponto de onde se deveria partir para superar o atraso e melhorar o nosso nível de “civilização”.

¹⁴⁴ Ibid., p. 244.

O visconde de Uruguai também enfatizava a diversidade da sociedade brasileira, mas como argumento para sublinhar a importância de um governo central forte que garantisse a integridade da nação. No capítulo do *Ensaio sobre o Direito Administrativo* dedicado ao tema da centralização, Uruguai mencionava, entre as características ideais de um país apto a suportar a descentralização, “a fortuna de possuir aquela unidade, mais profunda e mais poderosa, que dá a simples centralização das instituições, a saber a que resulta da semelhança dos elementos sociais”¹⁴⁵. O Brasil, diferentemente de outros países tomados como modelos pelos defensores da descentralização, carecia desse traço, bem como de outros igualmente importantes — hábito de respeito às leis, senso prático para tratar os negócios etc.

Flory, no estudo já mencionado, observa que a imagem da sociedade brasileira sustentada pelos condutores do Regresso era marcadamente pessimista e estática, recheada de preconceitos corporativos e regionais “que refletiam as decepções políticas e os triunfos econômicos dos anos trinta”¹⁴⁶. Em seu relatório como ministro da Justiça, em 1841, o futuro visconde de Uruguai expunha uma visão realmente pessimista da sociedade brasileira, onde se notam traços do que Flory chama de “preconceitos regionais”. Empenhado em convencer a Assembléia da necessidade de uma reforma profunda na estrutura policial e judiciária da Regência, Paulino de Souza pintou um quadro medonho da situação dos sertões brasileiros, especialmente em algumas províncias do Norte: “Reparai, senhores, como em tão breve tempo rebentou dos sertões do Pará, do Maranhão, do Piauí, uma massa enorme de homens ferozes, sem moral, sem religião, e sem instrução alguma,

¹⁴⁵ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 353.

¹⁴⁶ Thomas Flory, *op. cit.*, p. 233. Os grupos profissionais valorizados na análise social dos conservadores, diz Flory, eram aqueles que detinham influência social, especialmente os magistrados. O grupo econômico mais beneficiado na visão dos regressistas era o dos grandes proprietários de terras, principalmente os plantadores de café da província do Rio de Janeiro.

eivados de todos os vícios da barbaridade!”. O autor descreveu com riqueza de detalhes os crimes bárbaros cometidos em diversas províncias, desordens geralmente nascidas “da irritação dos partidos” e alimentadas pela impunidade constante.

As instituições liberais da Regência, dizia o futuro visconde, foram fruto da inexperiência e da desconfiança em relação ao poder. Sua elaboração não atentou para “o positivo e os fatos”, desprezando por exemplo “as variadas circunstâncias das diversas províncias, e ainda das diferentes porções de território em que são divididas”. Em seguida, Paulino explorava melhor o tema da diversidade regional: “No interior de muitas das nossas províncias, vivem os seus habitantes separados uns dos outros, e das povoações por grandes distâncias, cobertas de matas e serras em um certo estado de independência, e fora do alcance da ação do governo, e das autoridades”. Esta população “não participa dos poucos benefícios da nossa nascente civilização (...) Constitui ela assim uma parte distinta da Sociedade do nosso litoral e de muitas de nossas povoações e distritos, e principalmente por costumes bárbaros, por atos de ferocidade, e crimes horríveis se caracteriza”¹⁴⁷. À “civilização” do litoral, Paulino opunha a “barbárie” do sertão. Barbárie derivada, principalmente, do fato de estarem estas regiões “fora do alcance da ação do governo, e das autoridades”. Civilizar, então, significava, antes de mais nada, estender o raio de ação da autoridade, significava generalizar o princípio da ordem.

3.1.2. A diversidade social “vertical”: a formação do povo brasileiro

O tema da “diversidade social vertical” diz respeito à composição da sociedade brasileira em suas diferentes camadas e grupos. Este tema, ao lado do da diversidade regional, é parte de uma

¹⁴⁷ Paulino José Soares de Souza, “Relatório da Repartição dos Negócios da Justiça apresentado à Assembléia Legislativa na sessão ordinária de 1841”, pp. 18-19.

questão mais ampla, a da formação do “povo” brasileiro. Em termos concretos, esta questão abrangia problemas da época em que escreviam e atuavam nossos dois autores, como o baixo nível de instrução da população, a escravidão e a perspectiva de seu fim, a imigração estrangeira etc. A partir deste item, será possível perceber melhor o ponto que nos interessa aqui: a conexão entre a idéia de “civilização” esboçada por cada um dos autores, e seus respectivos modelos de Estado.

No caso de Tavares Bastos, esta conexão é explicitada na própria estrutura de sua obra mais importante, *A Província*. A terceira parte do livro, onde se tratam questões relativas ao que chamaríamos hoje de “políticas públicas” — instrução, emancipação, imigração, obras públicas, sistema tributário —, é denominada “Interesses Provinciais”. O programa imaginado por Tavares Bastos para superar o atraso do país (já esboçado em escritos anteriores) é cuidadosamente exposto do ponto de vista das províncias. O objetivo desta parte do livro, diz o autor, é demarcar claramente a “linha divisória da competência dos poderes local e geral em assuntos comuns a ambos”¹⁴⁸; no entanto, o que acaba determinando esta linha divisória é o limite da capacidade das províncias para realizarem determinadas tarefas: sobram para o poder central as funções que os poderes provinciais por algum motivo não podem cumprir.

Desde o seu panfleto “Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro”, Tavares Bastos se empenha em formular um programa voltado para a superação da nossa herança colonial, nosso atraso, a fim de nos elevarmos ao nível das nações civilizadas. Desenvolvimento material e desenvolvimento moral do Brasil são os dois temas gerais que compõem esse programa. Embora os dois temas estejam vinculados, destacarei a maneira como o autor trata o segundo deles, que se relaciona mais diretamente com a questão dos diferentes grupos e camadas da sociedade brasileira. Ta-

¹⁴⁸ Tavares Bastos, *A Província*, p. 145.

vares Bastos, como já foi observado, tinha consciência da desigualdade e da miséria como marcas desta sociedade. Em uma de suas cartas, escrevia o “Solitário”: “Desçamos, meu amigo, desçamos às mais baixas camadas. Penetremos na escuridão (...) Em que é o povo oprimido, e de que se pode queixar nesta boa terra do Brasil? perguntar-me-ão talvez. Eu respondo-vos lembrando o modo por que se organiza a força pública, desde o recrutamento à guarda nacional. Eu cito a ignorância dos sertões com a sua barbaridade e com os seus potentados, e a miséria prematura das cidades com a sua prostituição. Eu aponto para uma chaga que invade mais e mais o corpo social. E não está dito tudo. Há ainda, abaixo do homem livre, o homem escravo; há ainda, depois do miserável que se possui, o miserável africano livre de nome somente”¹⁴⁹.

O argumento de que o povo brasileiro não estava, tendo em vista o seu estado moral, em condições de se adaptar à descentralização, era invertido por Tavares Bastos. A primeira fonte de opressão e de degeneração moral do povo era o poder arbitrário do governo. O passo inicial rumo à civilização seria, então, libertar o povo desse poder que o impedia de avançar — através, principalmente, da descentralização. O segundo passo seria empreender uma “reforma moral”, a partir de pelo menos três grandes linhas de ação interligadas: instrução pública, emancipação e imigração estrangeira.

A difusão da instrução elementar e a reforma do ensino são pontos reiterados por Tavares Bastos em seus textos. Em *A Província*, ele retoma e sistematiza suas propostas nesse campo. A instrução, diz ele, é fundamental para elevar o nível moral da população, prepará-la para o sistema de governo baseado na capacidade eleitoral e para a passagem do trabalho escravo ao trabalho livre. A ignorância do povo é mais uma das marcas deixadas pela escravidão em nossa sociedade, onde a oligarquia de proprietários não se interessa pelo ensino popular.

¹⁴⁹ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, pp. 66-67.

Tavares Bastos começa fazendo uma defesa da liberdade do ensino particular, chamando a atenção para a arbitrariedade das restrições do governo ao exercício da profissão de mestre e à abertura de estabelecimentos de educação. A simples liberdade de ensino, no entanto, não bastava em países como o nosso. Apoian-do-se em John Stuart Mill, diz o autor: “Um escritor que tanto encarece os direitos do indivíduo e a extensão da liberdade, e que expôs plenamente as vantagens do ensino particular, reconhece, entretanto, que nas sociedades atrasadas, onde não possa ou não queira o povo prover por si mesmo à criação de boas instituições de educação, deve o governo tomar a si essa tarefa, preferindo-se dos males o menor”¹⁵⁰. Admitida a necessidade do ensino público, Tavares Bastos passa a propor reformas no sistema de ensino. As verbas para o custeio da instrução poderiam, diz o autor, ser acrescidas da receita de um novo imposto provincial, a taxa escolar¹⁵¹. Todo o sistema de ensino deveria ser reformulado nas seguintes bases: ensino obrigatório; escolas mistas e leigas; ensino primário mais completo, que desse embasamento ao aluno para que ele exercesse no futuro uma profissão; criação de escolas profissionalizantes voltadas para as necessidades reais do país (principalmente escolas agrícolas e de minas); enfim, Tavares Bastos propunha um sistema de ensino voltado para a difusão de conhecimentos práticos, retirando dos currículos escolares matérias “inúteis” como o Latim¹⁵².

¹⁵⁰ Tavares Bastos, *A Província*, p. 149.

¹⁵¹ A taxa escolar compor-se-ia de uma dupla imposição: a local, que seria uma contribuição direta paga por cada habitante; e a provincial, que serviria para complementar a local, e consistiria em uma porcentagem adicionada a qualquer dos impostos diretos já existentes. A taxa escolar seria exclusivamente aplicada às despesas escolares das localidades. *A Província*, p. 153.

¹⁵² Já no seu panfleto “Os males do presente e as esperanças do futuro”, Tavares Bastos insistia na reforma do sistema de ensino, que deveria estar voltado para formar profissionais úteis ao país: “Reformada radicalmente a

A instrução pública estava entre os “interesses provinciais” listados por Tavares Bastos. Promovidas pelos poderes municipais e sobretudo provinciais, a reforma e a expansão do sistema de ensino não poderiam, contudo, dispensar o concurso do poder central para determinados fins “ao menos em favor das menores províncias e durante o período dos primeiros ensaios”¹⁵³. Assim, além de se ocupar do ensino superior, o governo geral deveria prestar auxílio às províncias na criação de escolas normais — escolas fortes, de preferência com mestres estrangeiros.

A questão da instrução pública estava, na agenda reformista de Tavares Bastos, intimamente ligada à da emancipação. A instrução seria o principal meio de integrar os libertos — “esses entes degradados que vão surgir da senzala para a liberdade”¹⁵⁴ — à sociedade, e de potencializar as forças produtoras do país, levando ao melhoramento dos processos agrícolas.

Desde os seus primeiros escritos, Tavares Bastos tratava a escravatura como fonte de degeneração moral do povo, e motivo de vergonha diante das outras nações. Já no panfleto “Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro”, ele defendia a emancipação da escravatura; mas sempre falando em “emancipação gradual”. Nesse ponto, o autor mostrava estar inserido no seu tempo, partilhando do grande dilema da época: a difícil conciliação entre o liberalismo doutrinário e o instituto da escravidão como pilar básico da economia do país.

Em *A Província*, Tavares Bastos expõe o seu plano de “abolição gradual da escravidão por províncias, começando pelas fronteiras com os Estados limítrofes e pelas que menos escravos pos-

instrução pública superior, constituída a secundária sobre um programa de conhecimentos úteis, desenvolvida e difundida a elementar, ele (o bom governo) extingiria essa peste de médicos sem clínica e de bacharéis sem emprego, verdadeiros apóstolos do ceticismo e gérmenes da corrupção” (p. 46).

¹⁵³ Tavares Bastos, *A Província*, p. 158.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 160.

suírem”¹⁵⁵. Os poderes gerais têm, admite o autor, um papel fundamental no processo de emancipação. Várias providências dependem de leis gerais, como por exemplo a garantia dos direitos dos libertos, a proibição do tráfico interprovincial de escravos, e a própria iniciativa da “alforria gradual dos cativos atuais”. A fim de atenuar os efeitos da crise econômica que sucederia à abolição, o governo poderia fazer um acordo com os países consumidores de nossos produtos agrícolas (começando pela Inglaterra), para que estes reduzissem os impostos que recaem sobre esses produtos (direitos de entrada nos portos estrangeiros); em contrapartida, o governo poderia reduzir as taxas da tarifa de nossas alfândegas, facilitando a entrada de produtos manufaturados. Transparecem aqui o liberalismo econômico de Tavares Bastos, e o tipo de relação idealizado por ele entre o Brasil e as demais nações. Adiante trataremos melhor estes pontos.

Várias províncias, dizia o autor, já vinham se adiantando no processo de alforria gradual de seus escravos. Cabia ao governo central ajudar os poderes provinciais nessa tarefa, estimulando-os a aumentar as verbas anuais para alforrias, ou mesmo resgatando às suas custas a escravatura nas províncias com menor número de escravos. Às províncias, por sua vez, caberia uma série de medidas: produção de estatísticas sobre o número e a alocação de escravos na respectiva província; criação de impostos que desestimulassem o tráfico interprovincial e a compra de escravos; criação do imposto territorial, como meio de baratear o preço da terra para o liberto e o imigrante; provimento de polícia e justiça dedicadas a manter a ordem e resolver questões envolvendo proprietários e libertos; provimento de escolas para os negros; abertura de estradas que diminuíssem os gastos de produção, compen-

¹⁵⁵ Ibid., p. 162. Nas províncias de fronteira, diz Tavares Bastos, a emancipação deveria efetuar-se imediatamente com indenização; nas províncias com menos escravos, sem indenização e “dentro de um prazo conveniente”.

sando em parte a crise produtiva que sucederia à emancipação. As províncias deveriam, de fato, tomar todas as medidas ao seu alcance para adiantar o processo de emancipação. Tinham elas, individualmente, muito mais disposição (diríamos, no jargão atual, “vontade política”) do que o governo central para empreender esta tarefa. Fica clara, aqui, a conexão que Tavares Bastos tece entre o seu projeto “civilizatório” e a defesa da descentralização: “Estradas, polícia, escolas: antes, durante e depois da abolição, eis tudo, eis a missão das províncias. A elas imploramos que se apressem a cumprir o seu dever. Se não o fizerem, é fora de dúvida que o não fará tão certo o regime imperial, pois não se decidirá facilmente a alienar o apoio dos grandes proprietários do centro do império. Esperar que ele se resolva a acometer de frente a escravidão, é esperar que suicide-se”¹⁵⁶.

Se em *A Província* Tavares Bastos expõe com clareza a sua proposta de abolição gradual da escravatura, em outros textos é que fica mais evidente a dimensão deste tema no âmbito do que o autor chama de “reforma moral”. Nas “Cartas do Solitário” dedicadas à questão do tráfico de escravos, o autor deixa entrever uma visão pejorativa do negro cativo em contraposição ao trabalhador livre, e mais especificamente o de raça branca. O tráfico de escravos, além de constituir um comércio brutal e cruel, trazia o grave inconveniente de afugentar o imigrante europeu, introduzindo no país homens inferiores em nível moral: “O homem livre, o homem branco, sobretudo, além de ser muito mais inteligente que o negro, que o africano boçal, tem o incentivo do salário que percebe, do proveito que tira do serviço, da fortuna enfim que pode acumular a bem de sua família. Há entre esses dous extremos, pois, o abismo que separa o homem do bruto. É fato, que a ciência afirma de modo positivo”¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Tavares Bastos, *A Província*, p. 173.

¹⁵⁷ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 88.

Tavares Bastos segue um raciocínio tortuoso para demonstrar, finalmente, que cada imigrante introduzido no país era igual, quanto à produção, a três africanos. A disparidade entre o africano e o imigrante quanto à quantidade da produção repetia-se também quanto à qualidade e à variedade da mesma. Não era à toa, dizia o autor, que o café brasileiro, produzido pelo africano, era considerado o pior do mercado europeu, tornando-se atrativo apenas pelo seu preço baixíssimo; também não era por acaso o atraso no desenvolvimento da província da Bahia, possuidora do maior proporção de escravos do Brasil, em comparação com o da província do Rio Grande do Sul, que continha os maiores núcleos de colonos europeus. E conclui: “Cada africano que se introduzia no Brasil, além de afugentar o emigrante europeu, era, em vez do obreiro do futuro, o instrumento cego, o embaraço, o elemento de regresso das nossas indústrias. O seu papel no teatro da civilização era o mesmo do bárbaro devastador das florestas virgens”¹⁵⁸.

A imigração era, para Tavares Bastos, um dos pilares da reforma moral pela qual o povo brasileiro deveria passar. O imigrante representava o “espírito do progresso”, em contraposição ao “espírito de rotina”¹⁵⁹ que dominava o país. Em vários trechos das “Cartas do Solitário” aparecem os preconceitos de raça, já mencionados acima, presentes no pensamento do autor. Em uma das cartas, ele afirmava: “Sem os emigrantes da Alemanha e da Grã-Bretanha, nunca o Brasil progredirá; é preciso que o sangue puro das raças do Norte venha desenvolver e remoeçar a nossa raça degenerada”¹⁶⁰. O cruzamento de raças — “com as raças viris do norte do globo” — representava para Tavares Bastos

¹⁵⁸ Idem, p. 91.

¹⁵⁹ Dizia o Solitário: “Nossos males são muitos; porém o verdadeiro, o fundamental, consiste no espírito chinês, preguiçoso, tardio, inimigo da novidade, descansado e comodista”. *Cartas do Solitário*, p. 241.

¹⁶⁰ Idem, p. 35.

a grande esperança de termos um povo digno deste nome. Se a nossa raça era marcada pela imoralidade, cumpria modificá-la, misturá-la com elementos superiores, diluindo aos poucos nossa degeneração moral. Não bastava, em suma, “reformatar” o nosso povo. Era preciso forjar um povo diferente.

Tavares Bastos tinha em mente como modelo, quando pensava no imigrante, o “farmer” americano, branco, industrioso, instruído, que logo se tornaria pequeno proprietário; este viria constituir o novo povo que se beneficiaria das instituições fundadas na liberdade.

A questão da imigração foi consistentemente tratada por Tavares Bastos em um texto de 1867 apresentado à Sociedade Internacional da Imigração, da qual o autor era membro. Mais uma vez, Tavares Bastos demonstrou não ser pregador do absentismo estatal, defendendo a ação do governo para promover a imigração: “Cumpra hoje reconhecer que o regime servil exige este sacrifício dos princípios da ciência, a intervenção do Estado¹⁶¹”. A crise econômica que sucederia à abolição da escravidão impedia que se deixasse a imigração à mercê das “causas naturais”. A ação do governo dever-se-ia limitar a engajar no exterior “alguns excelentes emigrantes agricultores ou operários agrícolas” e, no interior, desenvolver os núcleos coloniais. Ponto por ponto, o autor enumerava as medidas necessárias para estimular e promover a imigração, entre as quais se destacava a questão das terras, um dos principais empecilhos à imigração espontânea. Tavares Bastos propunha, quanto a esta questão, quatro medidas principais: a discriminação do domínio nacional, transferindo ao Estado terras despovoadas para o estabelecimento de núcleos coloniais; o mapeamento das terras devolutas, complemento necessário da Lei de Terras de 1850; o barateamento dos preços das terras nacionais, ou até a concessão gratuita de terras a imigrantes que esti-

¹⁶¹ Tavares Bastos, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, p. 61.

vessem dispostos a cultivá-las; finalmente, a criação do Imposto Territorial, a ser cobrado pelas províncias, que facilitaria o acesso do imigrante à terra¹⁶².

Assim como em relação às questões da emancipação e da instrução, Tavares Bastos retoma em *A Província* o tema da imigração do ponto de vista das províncias, separando as atribuições provinciais das gerais. O governo geral, diz ele, deveria tomar providências importantes, como a discriminação e demarcação de terras nacionais e a subsequente concessão de terrenos às províncias, para que nelas se estabelecessem núcleos coloniais. Caber-lhe-ia, além disso, promover no exterior a emigração para o Brasil. No campo legislativo, várias mudanças também deveriam ser levadas a cabo pelo poder geral: casamento civil, garantia de liberdade religiosa, naturalização facilitada, reforma da lei de locação de serviços para dar maiores garantias aos imigrantes, redução dos preços das terras e eventual concessão gratuita aos colonos, portos coloniais franqueados ao comércio direto, leves impostos de consumo, livre navegação costeira, abertura de vias de comunicação e transporte, emancipação da escravatura. Às províncias caberia o mais importante: a promoção e a operacionalização do estabelecimento de colônias de imigrantes. Mais uma vez, o autor atribui ao governo central a incumbência de prestar auxílio financeiro àquelas que não se encontrassem em condições de cumprir esta tarefa — três em particular: Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina.

Ao contrário de Tavares Bastos — que apresentou, explicitamente, um verdadeiro programa de reformas “civilizatórias” —, o visconde de Uruguai deu preferência, nas obras que publicou,

¹⁶² Sobre o tratamento dado por Tavares Bastos à questão das terras, ver Lúcia Maria Osório Silva, “Tavares Bastos e a questão agrária no Império” (mimeo), 1994 (texto apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, no GT Teoria Política e História das Idéias, 23 a 27 de novembro de 1994).

a temas mais relacionados com a organização do poder. Aqui, mais uma vez, vale lembrar que os dois autores pertenceram, na vida pública, a gerações distintas. Tavares Bastos atuou em um tempo em que “reforma” era a palavra de ordem que estava, de diferentes formas, na boca da maioria dos políticos. Tanto questões institucionais como as do Poder Moderador e da centralização, quanto temas sociais como os da emancipação e da imigração estrangeira, suscitavam debates e demandavam soluções prementes. Uruguai pertenceu a um tempo anterior: esteve na linha de frente do processo de construção do Estado Nacional, num momento em que a manutenção da ordem e da unidade nacional estavam em primeiro plano.

De qualquer forma, Uruguai não podia estar alheio aos problemas sociais de seu tempo. Como ministro dos Negócios Estrangeiros, em 1850, defrontou-se com a questão do fim do tráfico de escravos. A imigração estrangeira como forma de solucionar o problema da mão-de-obra também estava entre suas preocupações. E, sobretudo, o baixo nível de educação da população foi ressaltado em suas obras.

Quanto a esse último ponto, Uruguai provavelmente pensava no caso brasileiro quando fazia a seguinte afirmação: “É certo que o poder central administra melhor as localidades quando estas são ignorantes e semibárbaras e aquele ilustrado; quando aquele é ativo e estas inertes; e quando as mesmas localidades se acham divididas por paixões e parcialidades odiantas, que tornam impossível uma administração justa e regular”¹⁶³. É significativo o fato de Uruguai salientar a pouca educação da população, como forma de justificar a necessidade da intervenção do poder central. O poder central, mais imparcial, mais ilustrado, tinha segundo ele melhores condições de administrar as localidades ignorantes. Mas, por outro lado, o autor não se deteve sobre o conteúdo da intervenção governamental, no sentido de superar o baixo nível de edu-

¹⁶³ Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 353.

cação do povo brasileiro. A ação do governo central parecia ser um fim em si mesma.

Em alguns momentos, transparecem claramente em Uruguai os “preconceitos de classe” atribuídos por Flory aos conservadores. Defendendo em discurso na Câmara, em agosto de 1846, a lei de 3 de dezembro de 1841, Paulino observava que, ao contrário do que pensavam seus opositores, nem todos os julgamentos que não fossem proferidos por juízes perpétuos deviam ser considerados contrários à Constituição. Segundo ele, havia casos em que julgamentos podiam ser proferidos por outros que não os juízes inamovíveis ou os jurados; e definia: “Tais são aqueles delitos que pela sua natureza, pouca entidade, pela sua influência na sociedade, pela qualidade e posição social das pessoas que ordinariamente os cometem, e por outras circunstâncias, não requerem garantias tão importantes e podem, sem perigo, ser deixados ao conhecimento dos tribunais de polícia”¹⁶⁴. O “policialismo judiciário” instituído com a Lei de 3 de dezembro era adequado aos estratos sociais inferiores, cujos crimes não requeriam “garantias tão importantes”.

Temas como o fim do tráfico e a imigração eram tratadas por Uruguai com um tom realista, como questões a serem enfrentadas pelo governo. Como ministro dos Negócios Estrangeiros (1849-1853), ele enfrentou a questão da abolição do tráfico — primeiro no âmbito do Conselho de Estado, depois diante do Legislativo. Com a habilidade política que lhe era peculiar, lidou bem com a dupla pressão à qual estava submetido: de um lado os interesses dos traficantes e grandes fazendeiros, que pretendiam continuar o tráfico ilícito; de outro a repressão cada vez mais dura contra o tráfico por parte da Inglaterra — provocando incidentes considerados francamente ofensivos à soberania nacional.

¹⁶⁴ Citado em José Honório Rodrigues, *O Parlamento e a Consolidação do Império: 1840-1861*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 82.

Já em seu relatório à Assembléia como ministro dos Negócios Estrangeiros, datado de 7 de janeiro de 1850, Paulino reconhecia o quão profundo era o problema do tráfico de escravos no Brasil, estando na base da única grande indústria do Brasil, a agrícola: “(...) A lavoura precisava de braços para manter e aumentar a sua produção. A conseqüente carestia de escravos prometia avultados lucros aos que se entregassem às especulações do tráfico, para os quais logo afluíram avultados capitais. Debalde se procurou lutar com interesses tão profundamente enraizados e tão gerais. É um erro combater de frente as necessidades da única indústria que tem o país, sem procurar ao mesmo tempo satisfazê-las, por um modo diverso, mais útil, mais moral e mais humano, isto é, por meio do trabalho livre. Enquanto não for estabelecido em larga escala um sistema de colonização calculado de modo que supra os braços que forem faltando aos nossos estabelecimentos de lavoura, a fim de que a nossa produção, em vez de retrogradar, ao menos se mantenha, lutaremos sem vantagem contra o tráfico de escravos”¹⁶⁵. Na seqüência, no mesmo relatório, Paulino pedia à Assembléia que tomasse as medidas legislativas necessárias para promover a colonização de imigrantes.

No começo do segundo semestre de 1850, quando a tensão com a Inglaterra já tinha atingido um ponto crítico, Paulino submeteu ao Conselho de Estado uma série de quesitos, cuja formulação induziam à seguinte resposta: a única forma viável para o governo fazer face à pressão inglesa seria tomar medidas efetivas para abolir o tráfico. Feito isto, o ministro dos Estrangeiros tratou de convencer a Câmara a apoiar o governo nessas medidas, usando um argumento claro e pragmático: não adiantava mais remar contra a maré, e continuar enfrentando uma nação poderosa como a Grã-Bretanha, que havia mais de quarenta anos vinha se empenhando tenazmente em acabar com o tráfico de es-

¹⁶⁵ Paulino José Soares de Souza, “Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros à Assembléia Geral Legislativa na 1ª sessão da 8ª Legistatura”, 1850, p. 14.

cravos no mundo¹⁶⁶. Usando um tom neutro, sem atacar de frente os traficantes, Paulino simplesmente demonstrou que o tempo do tráfico de escravos era passado em todo quase todo o mundo, era causa perdida, condenada pela civilização. Antes aceitar logo esse fato e tomar a dianteira do processo, do que ficar exposto a episódios de humilhação nacional como os que vinham ocorrendo¹⁶⁷.

É interessante, nesse ponto, lembrar a já mencionada tese, sustentada por vários autores, da vinculação entre o esforço pela centralização e a manutenção do sistema escravista. O visconde de Uruguai, principal artífice da reação centralizadora de 1840, agora lidando com a questão do tráfico num momento de máxima tensão com a Inglaterra, parece personificar esta vinculação.

Uruguai, como ficou claro no trecho do relatório acima transcrito, preocupava-se com o futuro da agricultura no país, e via a imigração como uma medida necessária. Ao contrário de Tavares Bastos, no entanto, ele pensava na imigração muito mais como medida econômica do que como uma possível fonte de civilização ou de “regeneração moral” da população. Ao contrário, a “invasão” de nosso território por povos que se consideravam superiores ao nosso era vista por ele como um perigo potencial. Em um relatório de 1854 apresentado à Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, relativo à questão da abertura do Amazonas à navegação estrangeira (principalmente americana),

¹⁶⁶ Entre as motivações da Inglaterra para defender a extinção do tráfico de escravos, Uruguai mencionava a defesa dos interesses comerciais de suas colônias. Dizia ele: “Desenganemo-nos, senhores, tories, whigs, protectionistas, não-protectionistas, todos, quanto à repressão do tráfico, pensam da mesma maneira. A direção que nesta questão têm recebido os seus espíritos, os seus princípios religiosos, o puritanismo, os interesses de suas colônias, as associações religiosas, a pressão de uma opinião geral, tudo faz que tenham as mesmas idéias sobre este assunto”. *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 15 de julho de 1850, p. 200.

¹⁶⁷ *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 15 de julho de 1850, Brasília, 1983.

Uruguai expõe suas idéias nada simpáticas à imigração norte-americana: “O anglo-americano (...) está intimamente convencido de que ele tem de regenerar o mundo todo, e dar nova forma de governo a toda a sociedade humana, da qual ocupa hoje o centro em razão da sua posição que domina os dois grandes oceanos, o golfo do México e o mar das Antilhas. Identifica, absorve e assemelha a si todas as raças caucasianas, que em porções imensas emigram todos os anos para o seu território. Não admite mistura de sua raça com o índio, ou com o homem de cor. A emigração americana para o Amazonas seria um imenso perigo. Diante dela desapareceriam a nossa raça, a nossa língua, a nossa religião, as nossas leis. A nossa indústria não poderia nascer, e se existisse alguma, seria sufocada”. Uruguai prossegue descrevendo o caráter do típico emigrante norte-americano, ganancioso, ávido por dinheiro fácil. Esses estrangeiros, diz ele, procuram sempre se eximir da “incômoda, lenta, minuciosa e ineficaz ação da nossa autoridade”. E observa, abrangendo agora em seu comentário estrangeiros de outras procedências: “É extremamente perigoso o contato direto de americanos, ingleses e franceses com as autoridades subalternas do país, principalmente do interior”¹⁶⁸.

Longe de exaltar indiscriminadamente a imigração estrangeira no Brasil, Uruguai chama a atenção para a ameaça que esta pode representar à identidade nacional e, sobretudo, ao exercício da autoridade do governo sobre o conjunto do território. Não é à toa que, na mesma consulta ao Conselho de Estado, ele aconselha a proibição, na região amazônica, do estabelecimento de colônias estrangeiras sem a expressa autorização do governo, evitando-se a formação de colônias compostas de indivíduos de uma só nação — principalmente de nações “que podem incomodarnos”. Da mesma forma, ele sugere que o governo tome a dianteira no processo de povoação da região, estabelecendo colônias compostas de brasileiros, portugueses, e de estrangeiros prove-

¹⁶⁸ *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1978. Ata de 1º de abril de 1854, p. 178.

nientes de outros países, fora da influência das nações poderosas “que nos possam inquietar”.

3.2. O BRASIL E OS OUTROS: NACIONALISMO *VERSUS* COSMOPOLITISMO

O tratamento dado pelo visconde de Uruguai à questão da imigração estrangeira nos remete ao tema da identidade brasileira frente às demais nações. Este é um ponto em que, claramente, há profunda divergência entre as visões de Uruguai e de Tavares Bastos.

Na consulta ao Conselho de Estado abordada na seção anterior, Uruguai manifestava uma postura nacionalista e defensiva frente às “nações poderosas”, que segundo ele “podiam nos incomodar”. O seu alvo principal, nesse parecer, eram os Estados Unidos. Dizia ele: “Dá-se nos Estados Unidos o fenômeno que com o andar dos tempos aparece nas democracias, principalmente quando se tornam fortes e ambiciosas, o enfraquecimento das noções do direito e da justiça, e a subordinação da moralidade à vontade de todos”¹⁶⁹. Uma democracia tão poderosa e tão próxima do Brasil parecia representar, para Uruguai, uma ameaça ainda mais presente do que outras nações como a Inglaterra e França. Para exemplificar a tendência expansionista e invasora dos americanos, Uruguai lembrava a anexação, levada a cabo pelos Estados Unidos, de cinco províncias do México.

Os americanos estavam também, segundo Uruguai, interessados em expandir-se Brasil adentro, usando como principal instrumento emigrantes aventureiros e gananciosos. A livre navegação do Amazonas era, portanto, uma peça chave nos planos americanos. O Tenente Maury, da Marinha americana, era o mais ativo dos recentes promotores da livre navegação do Amazonas;

¹⁶⁹ Idem, p. 177.

na sua propaganda, diz Uruguai, Maury descrevia com muito exagero os recursos e a riqueza do vale do Amazonas, quando na verdade se tratava de uma grande extensão de terra fértil, porém despovoada e insalubre.

A França e a Inglaterra também estavam, dizia Uruguai, interessadas em participar “do imaginado grande banquete comercial que há de trazer a abertura do deserto Amazonas”. Os três países (Estados Unidos, França e Inglaterra) estariam excitando as pretensões de nações ribeirinhas, como o Peru e a Bolívia, para aumentar a pressão sobre o Brasil em favor da abertura do Amazonas. Uruguai concluía que, como no caso do tráfico de escravos, não adiantava remar contra a corrente e persistir numa posição que todos condenavam, e contra a qual havia interesses poderosos. Devia-se, segundo ele, reconhecer às nações ribeirinhas o direito comum de navegarem o rio Amazonas, devendo o exercício desse direito ser estabelecido através de convenções recíprocas, ou de atos soberanos de cada ribeirão. Esse direito, válido para o Amazonas, não deveria ser estendido aos seus afluentes que desciam dos Estados vizinhos. Também deveria ser terminantemente vedada a passagem de navios de guerra pelo rio. Quanto aos Estados não-ribeirinhos, o governo imperial “estaria inclinado” a permitir-lhes a navegação do rio, mas somente através de convenções específicas com cada país interessado. Um bom meio de cortar a influência dos Estados Unidos, França e Inglaterra sobre os países ribeirinhos, dizia Uruguai, seria condicionar a concessão do direito de livre navegação à prévia resolução da questão de limites com esses países vizinhos. Era necessário, além disso, que o governo promovesse a ocupação da região, estabelecendo colônias; e que apoiasse a companhia nacional de navegação a vapor (de Irineu Evangelista de Souza) com uma subvenção anual ampliada, habilitando-a a fazer concorrência vantajosa à navegação a vapor estrangeira¹⁷⁰.

¹⁷⁰ A Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas, de Irineu Evangelista de Souza (barão de Mauá), foi criada em 1850, recebendo do Es-

É interessante observar o visconde de Uruguai em sua carreira política. Peça fundamental na questão da organização do poder do Estado, no início da década de 1840, ele teve também um papel importante no início da década seguinte, quando a monarquia centralizada estava já consolidada — desta vez no plano da política exterior do Império¹⁷¹. Já em 1850, como vimos, ele tratou da questão do tráfico — problema fundamental também, e principalmente, no plano interno — num contexto de forte tensão com a Inglaterra. A partir do ano seguinte, dedicou-se a uma outra questão: a da política platina. Como ministro dos Negócios Estrangeiros, pôs em ação um plano de intervenção na região.

Como é sabido, a rivalidade entre Brasil e Argentina vinha de longe, herança das disputas de fronteiras na época colonial. A tensão mais recente durava desde 1825, com a guerra que resultou na criação da República do Uruguai (1828). No momento em que Paulino assumiu a pasta dos Estrangeiros, a Argentina tinha uma posição privilegiada na região do Prata graças à política do ditador d. Manuel de Rosas, que vinha apoiando militarmente, desde 1843, d. Manuel Oribe no sítio a Montevideu. No relatório apresentado à Assembléia Geral em maio de 1852, Paulino expunha os motivos que teriam levado o governo Imperial a intervir na região do Prata: “Os esforços feitos pelos Generais Rosas e Oribe para separar do Império a província do Rio Grande do Sul; a maneira pela qual cortejaram a rebelião de 1835, e contribuíram para que engrossassem as exageradas pretensões de fazer reviver o nulo tratado de 1777, e de recobrar os povos de Missões que conquistamos, e dos quais há tão largo tempo estamos de posse; as continuadas tropelias, violências e extorsões cometidas sobre súditos e

tado o privilégio exclusivo de navegação do rio pelo período de 30 anos. O visconde de Uruguai sugeria, agora, a revogação desse direito em troca de um aumento no subsídio à Companhia.

¹⁷¹ O visconde de Uruguai foi ministro dos Negócios Estrangeiros de outubro de 1849 a setembro de 1853.

propriedades brasileiras no território oriental e na fronteira, pon-do em agitação a província do Rio Grande do Sul, e tornando imi-nente um rompimento de um dia para o outro, são circunstâncias que nos deviam fazer desejar e empenhar todos os esforços para uma solução definitiva dessas questões, que, arredando os perigos iminentes da posição em que se achava o Império, nos oferecessem garantias e nos permitissem viver tranquilos”¹⁷². Empenhado em demonstrar que a integridade e a própria sobrevivência do Impé-rio estavam seriamente ameaçadas pela política agressiva de Ro-sas, o ministro observava: “Na sala dos representantes (de Buenos Aires), onde não se levantava uma só voz que fosse de encontro aos desígnios do general Rosas, dizia-se que era chegado o momento de arrancar de uma vez do Brasil a monarquia, que era uma plan-ta exótica que repelia o solo da América, e de promover no Impé-rio a democracia e a sublevação dos escravos”¹⁷³.

O futuro visconde de Uruguai montou um plano minucioso, por etapas, que consistia em apoiar financeiramente (através de Irineu Evangelista de Souza) o governo de Montevideu contra Oribe; buscar aliados em outros países da região (Paraguai) e no interior da própria Argentina, entre as províncias hostis a Rosas (Entre-Rios e Corrientes); derrubar Oribe e Rosas, abrindo espaço para governos mais favoráveis aos interesses brasileiros, no Uruguai e na Argentina. A estratégia de intervenção foi bem-sucedida, resul-tando na queda de Oribe (1851) e Rosas (1852), e na assinatura de tratados, com a república uruguaia, de interesse para o Brasil (tratados de limites, aliança, subsídio, comércio e navegação)¹⁷⁴.

¹⁷² Paulino José Soares de Souza, “Relatório da Repartição dos Negó-cios Estrangeiros apresentado à Assembléia Geral na 4ª sessão da 8ª Legis-latura”, 1852, p. 14.

¹⁷³ Idem, p. 19.

¹⁷⁴ A possibilidade de navegar os rios da bacia do Prata, garantindo com isto o acesso rápido à região do Mato Grosso, era um ponto fundamen-tal para o governo brasileiro.

No mesmo relatório já citado, Paulino referia-se à acusação movida posteriormente pelo governo uruguaio, segunda a qual o governo brasileiro teria imposto a assinatura dos tratados, sob pena de cortar os subsídios financeiros. O governo Imperial era também acusado de intervir indevidamente nos negócios internos da república vizinha. O futuro visconde de Uruguai respondia, afirmando que a atuação do governo Imperial no Uruguai tivera como objetivo defender a independência daquela república, livrando-a da opressão de Oribe e Rosas — a pedido, segundo ele, do próprio governo de Montevideú. Da mesma forma, Paulino referia-se ao convênio de aliança contra Rosas, firmado em 21 de novembro de 1851 entre Brasil, Paraguai, Uruguai, e as províncias de Entre-Rios e Corrientes, lembrando que esta aliança tivera como fim único “libertar o povo argentino da opressão de Rosas”.

A trajetória política do visconde de Uruguai reflete, de uma certa forma, o processo de construção e consolidação do Estado centralizado brasileiro, em meados do século passado. O mesmo homem que dez anos antes, ocupando a pasta da Justiça, falara em estender a autoridade do governo ao interior do país e acabar com a “barbárie dos sertões”, agora voltava-se para fora do país, para a barbárie dos outros. Afirmando lutar contra a opressão dos ditadores sobre os povos vizinhos, buscava firmar uma boa situação do Brasil na região. Consolidado o Estado “para dentro”, era preciso agora consolidá-lo para fora, no contexto regional — tarefa tanto mais delicada quanto o Brasil era uma “flor exótica na América”, uma monarquia cercada por repúblicas. O mesmo intuito levou-o a dedicar-se intensamente às questões de limites do Brasil com os países vizinhos. O nacionalismo do visconde de Uruguai não pode ser dissociado de seu “estatismo”, sua crença no valor da monarquia e do Estado forte e centralizado como condições necessárias à manutenção da unidade territorial e à própria existência da nação¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Segundo Wilma Peres Costa, “A vitória contra Rosas fortaleceu a monarquia tanto no plano interno como no externo e deu corpo à ideologia

A visão de Tavares Bastos sobre a relação do Brasil com as outras nações não poderia ser mais diferente da do visconde de Uruguai. Ao nacionalismo de Uruguai, Tavares Bastos contrapõe o que podemos chamar de “cosmopolitismo”. A possibilidade de progresso do Brasil dependia em grande medida, para ele, da abertura do país às demais nações do mundo. Imigração estrangeira, livre-cambismo, liberdade de cabotagem, abertura do Amazonas aos estrangeiros, estreitamento das relações Brasil-Estados Unidos — as propostas do autor convergiam todas para esta direção. A sua admiração pela Inglaterra e sobretudo pelos Estados Unidos era explícita, extremada¹⁷⁶.

Vejamos, para começar, a opinião de Tavares Bastos sobre a atuação do governo inglês na questão da repressão ao tráfico de escravos. Numa carta dedicada ao tema do tráfico da escravidão, o “Solitário” defendia a Inglaterra da acusação de ter objetivado, ao reprimir o tráfico, defender os interesses comerciais de suas colônias, prejudicadas pela concorrência do açúcar brasileiro. O então ministro dos Estrangeiros, Paulino de Souza, contribuiu, diz Tavares Bastos, para alimentar uma imagem negativa a respeito da Inglaterra: “Do alto da tribuna, o Sr. Paulino de Sou-

monárquica de que sua intervenção externa era a da civilização contra a barbárie e o caudilhismo endêmico das repúblicas ao mesmo tempo em que a recomposição da unidade interna em torno da coroa permitia apresentar a ordem monárquica como promotora da unidade e paz interna em confronto com o secessionismo endêmico das repúblicas platinas”. *A Espada de Dâmocles*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Ed. Unicamp, 1995, p. 105.

¹⁷⁶ Esta admiração de Tavares Bastos pelos Estados Unidos era tão absoluta que chegou, segundo consta, a levantar suspeitas por parte do visconde do Rio Branco (José da Silva Paranhos). Em sua introdução ao livro de Tavares Bastos *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*, José Honório Rodrigues reproduz um trecho do diário do imperador d. Pedro II onde se lê: “(...) A respeito do comércio de cabotagem por estrangeiros diverge Paranhos inteiramente das idéias do Solitário por sólidas razões que eu concordo. Ele pensa que os artigos do Solitário são pagos ao Mercantil por interesses dos Estados Unidos” (*Os Males...*, p. 12).

za, ministro dos estrangeiros em 1850, enumerava entre os motivos do proceder enérgico da Grã-Bretanha os interesses comerciais. Lançava-se esta proposição no vago, e, sem examiná-la, todos a acreditavam como o verbo da política inglesa”¹⁷⁷. Tavares Bastos argumentava que, ao contrário do que se afirmava, a Inglaterra tinha interesse em ver a agricultura brasileira prosperar, até porque disto dependia a nossa capacidade de continuar importando seus produtos manufaturados. O que motivara o parlamento e o governo ingleses a buscar o fim do tráfico de escravos fora, dizia ele, “o espírito religioso, a caridade cristã”¹⁷⁸.

Devíamos fazer justiça à Inglaterra, dizia o autor, e ter gratidão por este país que sempre estivera ao nosso lado, desde a abertura dos portos em 1808. Se os ingleses tiveram para conosco atitudes agressivas e absurdas, como no caso da promulgação do Bill Aberdeen, era porque tínhamos deixado de cumprir os compromissos tomados e sido, durante muito tempo, moralmente cúmplices dos traficantes.

Se Tavares Bastos admirava a Inglaterra, pelos Estados Unidos ele nutria verdadeira obsessão. Em uma de suas “Cartas do Solitário”, o autor afirmava: “Sou um entusiástico frenético da Inglaterra, mas só compreendo bem a grandeza desse povo quando contemplo a da república que ela fundou na América do Norte. Não basta que estudemos a Inglaterra; é preciso conhecer os Estados Unidos. É deste último país justamente que nos pode vir mais experiência prática a bem de nossa agricultura, de nossas circunstâncias econômicas, que têm com as da União a mais viva semelhança”¹⁷⁹. Tavares Bastos acreditava firmemente que devíamos nos espelhar nos Estados Unidos, e estreitar nossas relações com este país.

¹⁷⁷ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, p. 95.

¹⁷⁸ Idem, p. 96.

¹⁷⁹ Ibid., p. 242.

Em todas as suas obras, o exemplo dos Estados Unidos é constantemente evocado para apoiar seus argumentos. Em cada tema abordado pelo autor na sua agenda reformista — organização administrativa, instrução pública, sistema de impostos, obras públicas, livre comércio, dentre outros —, ele busca o paralelo dos nossos “irmãos do norte”; seja para ressaltar o contraste existente entre os dois países, seja para inspirar-se nas soluções americanas.

Uma das mais ardentes campanhas movidas por Tavares Bastos foi, em grande medida, motivada pelo desejo de estreitar os laços do Brasil com os Estados Unidos: a campanha pela livre navegação do Amazonas por embarcações estrangeiras. Desde as suas “Cartas do Solitário”, o autor atacava a “política chinesa” do governo Imperial com relação ao Amazonas, que atraía para o Brasil a antipatia do mundo civilizado e abafava o desenvolvimento das províncias do Norte. O fechamento do Amazonas era, segundo ele, mais uma manifestação do espírito centralizador do governo, colocando as províncias do Pará e do Amazonas na dependência do Rio de Janeiro.

Em tom irônico, Tavares Bastos mencionava o medo do governo de que “esses insaciáveis americanos” nos tomassem uma parte do vale, e afirmava: a abertura do rio à navegação estrangeira era a melhor forma de afastar a possibilidade de uma política hostil por parte dos americanos ou dos ingleses. O mesmo raciocínio valia com relação à província do Pará: o governo receava, dizia Tavares Bastos, que a abertura do Amazonas e a consequente prosperidade daquela província lhe trouxesse o desejo de se separar do resto do Império. A realidade, continuava o autor, era justamente o contrário: a política egoísta do governo é que vinha fomentando no Pará “uma idéia vaga de independência”¹⁸⁰. A abertura do Amazonas permitiria o pleno desenvolvimento da região do vale do Amazonas, atraindo para ela o comércio do

¹⁸⁰ Ibid., p. 223.

mundo e, principalmente, o braço estrangeiro — sobretudo o americano. O grande rio seria, assim, um dos principais canais de acesso das “raças viris do norte do globo” ao nosso país.

Em uma de suas cartas, o “Solitário” acusava “a seita materialista, sibarita e medrosa que nos governa” de denegrir injustamente a imagem dos americanos, atribuindo-lhes o desejo de anexar o Pará, “como se fosse o Texas ou o Novo México”. O tenente Maury, da marinha americana, era, dizia Tavares Bastos, um dos alvos preferenciais de ataque do governo. No entanto, continuava o autor, o “brilhante manifesto” do tenente sobre o *Amazonas e as Costas da América Meridional*, apesar de conter alguns exageros acerca da abundância de produtos naturais nas regiões banhadas pelo Amazonas, não fazia jus às críticas recebidas: “No mais, tirante alguma sátira amarga de nossas tendências japonesas e algumas frases veementes acerca da questão de direito, em tudo o livro de Maury é perfeitamente lógico, patriótico, humanitário, americano. E, quanto a esse direito mesmo, veja-se que o escritor pretendia que os seus compatriotas o fizessem valer, não à força, porém empregando os meios diplomáticos, persuadindo, convencendo, estimulando.”¹⁸¹

Tavares Bastos fechava a campanha pela abertura do Amazonas, em suas “Cartas do Solitário”, afirmando a necessidade de se completar esta medida com o estabelecimento de uma linha de vapores entre Nova York e Rio de Janeiro, estreitando com isto as relações entre Brasil e Estados Unidos.

Alguns anos mais tarde, em 1865, Tavares Bastos partia para o Amazonas a fim de conhecer pessoalmente a região. Desta viagem resultou o livro intitulado *O Vale do Amazonas*, publicado em 1866. Nesta obra, o autor retomava e aprofundava os argumentos em favor da abertura do rio à navegação estrangeira. Mais

¹⁸¹ Ibid., p. 193. Em sua obra, o tenente Maury punha em dúvida os direitos do Brasil sobre o vale do Amazonas, por não serem tais direitos adequadamente usados a bem da humanidade.

uma vez, a política exclusivista adotada pelo governo brasileiro no Amazonas era duramente criticada, e contrastada com a política de livre navegação promovida pelo mesmo governo no Rio da Prata. Ponto por ponto, o autor rechaçava os argumentos da “escola que sonha perigos e invasões em toda parte”. Não era necessário, dizia ele, condicionar a abertura do Amazonas e de seus afluentes ao estabelecimento de colônias ou postos militares nas fronteiras. Também não seria boa política condicionar a livre navegação dos afluentes à resolução das questões de limites com os Estados vizinhos: ao contrário, a medida da livre navegação certamente facilitaria a resolução destas questões.

Tavares Bastos descreveu minuciosamente as províncias do Amazonas e do Pará, ressaltando seu potencial econômico. Essas províncias do Norte, dizia ele, tinham a grande vantagem de possuírem pequena proporção de escravos. Com a abertura do Amazonas, o capital e o braço estrangeiros promoveriam o progresso da região, desenvolvendo a agricultura e o comércio. O autor deteve-se também sobre cada um dos afluentes do Amazonas, descrevendo suas condições de navegabilidade; e sobre os Estados ribeirinhos, mostrando as qualidades de sua população e de sua atividade comercial.

Ao descrever os efeitos negativos do fechamento do rio Amazonas à navegação estrangeira, Tavares Bastos menciona as altas despesas de transporte de mercadorias, pela falta de concorrência nesse setor. A companhia de navegação a vapor criada em 1850, diz ele, embora não tenha mais (desde 1854) o monopólio formal da navegação do rio, na prática ainda domina todo o serviço de fretes da região, recebendo para isto onerosas subvenções do governo. A falta de concorrência, continua o autor, desestimula a empresa a fornecer um serviço de boa qualidade a bom preço, prejudicando com isto toda a população do vale do Amazonas. Tavares Bastos enxerga nisto mais uma forma de opressão vinda do Rio de Janeiro sobre as longínquas províncias do Norte: “Assim o governo do Brasil diz que faz, a bem dessas províncias, o que era possível, e diz verdade olhando-se para a subvenção; mas

aquelas províncias reclamam que foram doadas, como minas de exploração, a uma sociedade de capitalistas poderosos do Rio de Janeiro, entretanto que se lhes nega o verdadeiro favor de que careciam, a livre navegação, a concorrência que anima e atrai o capital e o trabalho (...)"¹⁸².

A campanha de Tavares Bastos em favor da abertura do Amazonas foi vitoriosa. Em dezembro de 1866, decretava-se a livre navegação do rio por embarcações estrangeiras. Como salienta Walquíria Leão Rego, "esta talvez tenha sido sua única proposta de reforma econômica liberal que ele viu se efetivar"¹⁸³.

O tema da livre navegação do Amazonas era parte de uma proposta de reforma mais ampla, abraçada desde cedo pelo autor: a reforma das leis de navegação, notadamente a revogação do privilégio nacional de cabotagem. Este privilégio, segundo ele, era herança do pensamento egoísta que animara a colonização portuguesa no Brasil. Limitando-se o comércio realizado de porto a porto, dentro do Brasil, às embarcações nacionais, encareciam-se os custos de transporte; o resultado, dizia o autor, era a carência e o prejuízo da população — sobretudo da população das pequenas províncias situadas longe das grandes capitais comerciais.

Era preciso, dizia o autor, romper o isolamento das províncias, quebrar sua dependência com relação aos grandes portos, deixando que se comunicassem diretamente com o exterior. Para tanto, duas medidas eram fundamentais: habilitar mais portos ao comércio direto com o estrangeiro; e anular o monopólio nacional do comércio de cabotagem.

Cumpria fundar uma política "verdadeiramente americana", baseada na livre concorrência, abandonando a tradição monopolista européia: "Eu não exagero as tendências de minha natureza americana. Eu não poderia alimentar as pretensões à independência da Europa, de que se jacta arrogantemente o *yankee* na terra

¹⁸² Tavares Bastos, *O Vale do Amazonas*, p. 65.

¹⁸³ Walquíria Leão Rego, 1989, *op. cit.*, p. 129.

de uma civilização admirável, de uma prosperidade inaudita, de uma energia inabalável, de uma audácia e de uma fé de que não existe exemplo em outro país. Mas desejo ardentemente que acabemos com os nossos prejuízos europeus (e são tanto e tantos!), que dispamos a nossa veste portuguesa, e, abrindo os páramos deste gigantesco império a todos os estrangeiros, solicitemos os seus auxílios e partilhemos fraternalmente dos frutos de seu trabalho. Eis, em uma palavra, o que eu chamo política americana”¹⁸⁴.

Aqui também, o autor criticava o princípio evocado pelo governo para manter o privilégio brasileiro: o da segurança do Estado. A maior ameaça à ordem pública e à integridade do Império, argumentava ele, provinha do descontentamento da população com a carestia, e da “exploração injustíssima das grandes capitais sobre as pequenas províncias”; e afirmava: “A satisfação pública é a base da segurança do Estado”¹⁸⁵.

Outro princípio que Tavares Bastos rechaçava era o da defesa do “poder marítimo” do Brasil. Sob pretexto de não expor a indústria da navegação brasileira à concorrência estrangeira, o governo estaria mantendo essa política exclusivista que só trazia prejuízos à população. Ora, dizia ele, o Brasil não era e nunca seria uma potência marítima. A sua indústria de construção naval não se equipararia jamais à de países com tradição marítima como Inglaterra e França. Devíamos nos conformar com isto, e deixar que o estrangeiro fizesse o que não tínhamos capacidade para fazer, canalizando braços e recursos para a verdadeira indústria brasileira: a agricultura. Esta era a missão do Brasil: ser o “celeiro da Europa”¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Tavares Bastos, *Cartas do Solitário*, pp. 139-140.

¹⁸⁵ Idem, p. 105.

¹⁸⁶ Ibid., p. 152. Nas palavras de Tavares Bastos: “Demais, meu amigo, assim como há vocações nos indivíduos, assim existem gênios ou tendências especiais em cada povo, segundo os climas, os pontos do globo, os graus de civilização, causas seculares, tradições de raça. O Brasil tem a mesma missão que pertence em geral à América: é o celeiro da Europa”.

Defendendo-se por antecipação da acusação de “estrangeirismo”, Tavares Bastos explicava nos seguintes termos em que consistia o seu patriotismo: “Meu patriotismo, senhor, nada tem de feroz, nem de japonês. Meu patriotismo consiste em estudar os meios de felicitar o povo, de dar-lhe pão barato, de tornar-lhe a vida cômoda, de fornecer-lhe os meios de evitar a miséria, de derramar, enfim, a abundância, o contentamento, a instrução, a piedade e os bons costumes. E, se o meu fim é nobre, podem ser ilegítimos os meios que consistem em dizer ao estrangeiro: ‘Nós dar-vos-emos aquilo que plantamos, o nosso café, o nosso açúcar, o nosso algodão, em suma os produtos de nossa verdadeira indústria, os produtos que superabundam entre nós: vós, estrangeiros, fornecer-nos-eis tecidos, cereais, ferro, carvão, livros, professores, marinheiros, navios, em suma tudo quanto nos falta e vós tendes de sobra?’”¹⁸⁷.

Ao patriotismo “feroz” de um visconde de Uruguai, Tavares Bastos opunha o seu patriotismo liberal que implicava, de um lado, um modelo de Estado pouco centralizador e intervencionista; de outro, uma inserção periférica do Brasil no sistema capitalista internacional.

3.3. ESTADO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Tavares Bastos acreditava firmemente que a indústria manufatureira não era a principal vocação do Brasil. Ir contra esse fato equivalia, para ele, a rebelar-se contra a própria natureza, em prejuízo da prosperidade nacional: “Se queremos dar provas de juízo, se queremos prosperar, convençamo-nos do nosso modesto papel de plantadores de café e cana-de-açúcar, de fumo e algodão; procuremos viver com economia e barateza, e abandone-

¹⁸⁷ Ibid., p. 168.

mos as belas teorias que custam muito dinheiro. Creio que este é conselho de bom-senso”¹⁸⁸.

O autor não queria afirmar, com isto, que o país não poderia jamais chegar a se industrializar. Mas ele acreditava que faltava ao Brasil uma condição básica para isto: um mercado interno vigoroso. E, para desenvolver o mercado interno, a única solução era promover a prosperidade da população, facilitando-lhe o acesso ao consumo. Isto, por sua vez, só seria possível com o sucesso da indústria agrícola e do comércio exterior, com a imigração estrangeira, a melhoria do sistema de transportes, a concorrência, o trabalho livre, a liberdade provincial... Em suma, o conjunto de reformas constantes de sua agenda liberal.

Em outras palavras, não era papel do Estado promover diretamente a industrialização. Tavares Bastos repudiava qualquer política governamental tendente a proteger ou subsidiar a indústria nacional.

Por isso, o autor criticava com tanta ênfase, por exemplo, a subvenção do governo à companhia de navegação de Irineu Evangelista de Souza, o barão de Mauá. Além de desviar recursos públicos que poderiam ser empregados em algo mais útil ao país, o subsídio inibia a concorrência no serviço de transporte por navio, o que sob todos os ângulos era prejudicial: do ponto de vista da população, elevava o preço do transporte e obrigava-a a usar um serviço que, justamente pela falta de concorrência, deixava a desejar; do ponto de vista da própria indústria da navegação brasileira, o privilégio concedido a uma empresa — assim como, aliás, o monopólio do comércio de cabotagem pela bandeira brasileira — trazia-lhe um atraso permanente porque, segundo o autor, só a livre concorrência era capaz de incentivar a melhoria de qualquer indústria. Ou seja, mesmo partindo do princípio duvidoso de que o Brasil poderia chegar a ter uma indústria de navegação

¹⁸⁸ Ibid., p. 152.

de bom nível, a estratégia do governo de limitar artificialmente a concorrência era contraproducente.

O mesmo princípio — o da livre concorrência como única fonte de progresso da indústria — era evocado pelo autor para condenar qualquer política de proteção à indústria nacional por intermédio das tarifas alfandegárias. Escrevendo em 1861 sobre esse tema, Tavares Bastos criticava a política protecionista que prevalecia, com poucas mudanças, desde a tarifa Alves Branco (1844). Se tal política fosse eficaz na promoção da indústria nacional, dizia ele, o resultado já se faria sentir. Não era o caso: a indústria manufatureira não chegara a florescer no Brasil, atestando a falta de condições necessárias para tanto¹⁸⁹.

Se as tarifas protetoras não eram eficazes para promover a industrialização, argumentava o autor, também não eram a melhor fonte de receita para os cofres do Império. O melhor era justamente baixar as tarifas, incentivando com isto a importação. Um maior volume de importações traria a dupla vantagem de aumentar as rendas públicas, baixando ao mesmo tempo o preço dos produtos manufaturados consumidos pela população. E concluía: “A proteção não passa de um tormento inútil aonde não existem condições próprias para florescer a indústria protegida; e, quando mesmo existam, é melhor confiar da liberdade e da concorrência o encargo que se atira sobre a lei”¹⁹⁰.

O protecionismo, o privilégio, a tutela do governo sobre a indústria, tudo o que feria o princípio da livre concorrência constituía, dizia o autor, uma das faces da centralização que vigora-

¹⁸⁹ No mesmo artigo, o autor enunciava as condições necessárias para o desenvolvimento da manufatura: “É preciso, porém, convir que um povo só é manufatureiro quando tem grande densidade de população, quando possui abundantes meios de transporte, quando pode aplicar a lei da divisão do trabalho à agricultura, destacando-a o mais possível dos processos manufatureiros: assim a Inglaterra, verdadeira oficina do mundo”. *Cartas do Solitário*, p. 255.

¹⁹⁰ Idem, p. 255.

va no Brasil. A expressão máxima desse tipo de centralização era, para ele, a lei de 22 de agosto de 1860 e o decreto subsequente, que dispunham sobre a incorporação de companhias e sociedades anônimas, submetendo ao governo central a aprovação dos estatutos e a concessão da licença; segundo esta legislação, cabia ao governo “decidir se o objeto ou fim da companhia ou sociedade anônima é lícito e de utilidade pública”. Nas palavras de Tavares Bastos: “O Ato de 22 de agosto seria um crime se não fosse uma lei. Em virtude dele, o Estado diz aos mercadores, aos capitalistas, aos banqueiros: O comércio sou eu! — Ao direito de associação: Eu vos modero, eu vos dirijo, eu posso embarçar-vos! — A todas as indústrias: Ninguém mais sábio e mais prudente do que eu; segui-me! meu dedo soberano apontar-vos-á o caminho”¹⁹¹.

Da mesma forma, o autor condenava as restrições do governo à liberdade bancária e de crédito, sob pretexto de combater a “desordem financeira” proveniente da multiplicidade de bancos. Era preciso, dizia ele, anular o preceito da lei de 1860, segundo o qual a incorporação de todos os bancos de circulação ficara dependente de ato do parlamento. Melhor seria deixar às províncias a função de incorporar todos os bancos que se circunscrevessem a elas, segundo suas próprias regras. Ou seja, se devia haver alguma regulamentação do governo nesse campo, que fosse ao menos do governo provincial.

Mas, se o Estado não tinha a função de promover a industrialização, qual era sua função, na visão de Tavares Bastos? Em vários momentos, observamos que o autor não pregava o absentismo estatal. Em *A Província*, as Assembléias Provinciais apareciam como as principais promotoras da reformas necessárias ao desenvolvimento moral e material do país: instrução, emancipação, imigração, obras públicas. Em todos esses campos, Tavares

¹⁹¹ Ibid., p. 22.

Bastos reservava ao governo central um papel importante, o de suprir aquelas funções que os poderes provinciais não podiam cumprir isoladamente.

No capítulo dedicado ao tema das obras públicas, aparece bem claramente o papel que o autor reservava ao Estado, no campo do desenvolvimento material do país: “A urgência de imprimir em nossas instituições o cunho democrático, não deve de preterir a necessidade, igualmente indeclinável, de criar os agentes auxiliares do progresso¹⁹²”. Era dever do governo central criar esses “agentes auxiliares do progresso”, os melhoramentos materiais de que carecia o Brasil: estradas de ferro, portos abertos ao comércio exterior, navegação fluvial, telégrafo elétrico. O governo central, dizia ele, não só não vinha cumprindo a contento o seu dever, como impedia as províncias de tentarem promover por si mesmas os melhoramentos materiais necessários: “Assim: privilégios para execução de serviços provinciais, incorporação de companhias, navegação a vapor dos rios, construção de estradas de ferro, ou de qualquer natureza demandando grossos capitais, tudo, todo o melhoramento material do país, ficou concentrado nas mãos do governo imperial. Pode-se agora duvidar da existência da centralização no Brasil?”¹⁹³.

Tavares Bastos acreditava que, se era necessário algum grau de intervenção do Estado para promover ou complementar as iniciativas individuais, o ideal era que este encargo coubesse em primeiro lugar às províncias; e em segundo lugar, nas funções que estas não podiam cumprir, ao governo central. Ora, o governo central vinha invertendo completamente esta ordem ideal, esmagando ao mesmo tempo as iniciativas individuais e a autonomia provincial, e deixando de cumprir as tarefas que lhe cabiam. E concluía o autor: “Que, pois, espera da história um sistema de

¹⁹² Tavares Bastos, *A Província*, p. 201.

¹⁹³ Idem, p. 191.

governo que, sem haver-nos assegurado a liberdade, nos tem privado do progresso?”¹⁹⁴.

Nesse ponto concordaria o visconde de Uruguai com Tavares Bastos: cabia ao governo promover obras públicas. Nos seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, ele reconhecia às províncias, como vimos, o direito de concederem privilégios a empresas para o empreendimento de obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província. Mas, daí para a frente, começavam as divergências. Uruguai observava, por exemplo, que quando as obras provinciais eram muito importantes, deviam ser submetidas à aprovação dos poderes gerais.

Da mesma forma, ele alertava que as províncias vinham abusando do direito de concederem privilégios, invadindo um campo que não lhes pertencia: o da indústria. Como exemplo, Uruguai citava casos de leis provinciais concedendo privilégios para o estabelecimento de fábricas de sabão, de louça, de óleo, e de vários outros produtos. Dizia o autor: “Este assunto de indústria é inteiramente geral e não provincial. O Ato Adicional não conferiu às assembleias provinciais atribuição alguma que o possa compreender. Somente aos Poderes Gerais compete regular a indústria, dar-lhe garantias gerais e premiá-la”¹⁹⁵.

O visconde de Uruguai estava convicto de que o Estado — entenda-se, o governo central — devia manter as rédeas da economia brasileira. E, aqui, como “Saquarema” que era, não nutria dúvidas sobre o setor da economia a ser privilegiado: a grande agricultura de exportação, a nossa “principal indústria”. O controle do Estado sobre todos os setores da economia, incluindo o da indústria manufatureira, deveria visar antes de mais nada a

¹⁹⁴ Ibid., p. 202.

¹⁹⁵ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, tomo II, p. 400.

garantir esse privilégio, tendo portanto, fundamentalmente, um caráter restritivo — embora não fosse explicitamente antiindustrialista. Assim, por exemplo, o apoio dado a Mauá na indústria da navegação, se por um lado constituía de fato um incentivo à indústria nacional, de outro atendia a outros objetivos considerados prioritários: o controle do Estado sobre esse setor, e a defesa do território nacional.

Não por acaso, em 1858 Uruguai fez coro com os conservadores na crítica à política de estímulo ao crédito promovida pelo liberal Bernardo de Souza Franco¹⁹⁶, política que favoreceria o desenvolvimento de novos setores da economia. Na tribuna do Senado, ele desafiava o ministro da Fazenda: “Quem há de ampliar ou restringir a circulação, segundo as circunstâncias do momento? Serão todos os bancos que o nobre ministro julga convenientes para o desenvolvimento do crédito que o poderão fazer ao mesmo tempo e desencontradamente? (...) O nobre ministro da fazenda tem por fim dar grande desenvolvimento ao crédito e às transações, mas tudo isso tem uma base que não se deve exceder, que é a nossa produção. O nobre ministro cria bancos, desenvolve o crédito, aumenta o papel; mas por ventura o nobre ministro pode aumentar a nossa produção agrícola, única base de nossa riqueza? (...) Não somos uma nação manufatureira, ou comerciante. Toda a nossa riqueza é exclusivamente agrícola. É ela que alimenta as nossas transações, e que produz a nossa renda. Se a nossa produção diminuir, há de diminuir a nossa exporta-

¹⁹⁶ Oliveira Lima assim define a política do ministro Souza Franco: “Pela sua teoria um único banco não bastava para as necessidades da circulação, que o movimento dos negócios exigia mais ativa: era mister decretar favores idênticos, não somente a outros estabelecimentos de créditos como também a sociedades comanditárias, garantindo suas emissões com apólices da dívida pública e ações de companhias de estrada de ferro, em vez de restritamente com moeda metálica. Foi o mesmo erro financeiro que se repetiu com a república”. “O Império e as finanças”. In: *O Império Brasileiro*. São Paulo: Itatiaia, 1989, p. 138.

ção. Se diminuir a exportação, a importação há de diminuir também, porque elas tendem a equilibrar-se. O resultado de tudo isso será a diminuição da massa das transações. Ora, se um semelhante estado de cousas, que pode vir mais ou menos lentamente, encontrar montado um sistema de crédito exagerado, e uma grande massa em circulação, há de depreciá-lo ainda mais, e achar-nos-emos novamente a braços com as dificuldades com que inutilmente lutamos em outras épocas, e que com tanto sacrifício começamos a vencer”¹⁹⁷.

Alguns anos mais tarde, em *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, Uruguai citava, entre os “excessos” cometidos pelas Assembléias Provinciais, a criação de bancos nas suas respectivas províncias¹⁹⁸.

Segundo Heitor Ferreira Lima, essa posição antiinflacionária “correspondia aos interesses de nossa lavoura e dos exportadores, que pleiteavam estabilidade cambial, mesmo ao preço da estagnação econômica do país¹⁹⁹”. Por outro lado, o mesmo autor observa que, no tocante às tarifas alfandegárias, a grande lavoura — e os políticos que defendiam seus interesses — não se opunha formalmente ao incentivo à industrialização²⁰⁰.

João Camillo de Oliveira Torres, em seu livro sobre o Partido Conservador, atribui aos governos conservadores as grandes

¹⁹⁷ Citado em José Antônio Soares de Souza, *A Vida do Visconde do Uruguai*, pp. 595-596.

¹⁹⁸ Visconde de Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, vol. 1, pp. 324 e seguintes.

¹⁹⁹ Heitor Ferreira Lima, *História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978, p. 99.

²⁰⁰ Idem, p. 101: “A lavoura não se opunha formalmente à industrialização, conquanto fosse desfavorável ao privilégio de isenção de direitos de importação de matérias-primas e contrária à taxação sobre produtos alimentares, pois sendo monocultora, era grande consumidora deles, que representavam 20% das importações entre 1859 e 1860”.

medidas tomadas durante o Império rumo ao desenvolvimento econômico do Brasil: entre elas, a melhoria do sistema de transportes, as leis abolicionistas e a proteção alfandegária. Quanto ao último ponto, ele lembra que esta política foi sempre defendida pelos conservadores, e cita um trecho do diário do imperador para ilustrar o pensamento seguido pelo partido sobre esta questão: “Tenho lido com atenção os artigos do Solitário publicados pelo Mercantil que parecem ser do Jequitinhonha, ainda que um amigo dele até diga que o Jequitinhonha professa idéias opostas às do Solitário. As idéias de liberdade que o Solitário advoga agradam-me; porém não creio na conveniência dum sistema baseado por elas, e certas indústrias são indispensáveis a qualquer país, e quando pouco desenvolvidas não podem prescindir de proteção que não é senão um sacrifício que os nacionais fazem durante tempo mais ou menos longo para irem firmando sua verdadeira independência”²⁰¹.

O visconde de Uruguai provavelmente concordaria com esta opinião, bem de acordo com seu zelo pelo fortalecimento do país frente às nações estrangeiras, e com a sua crença no Estado como principal condutor da nação. Não se pode esquecer, também, que as tarifas alfandegárias representavam um aporte significativo para a receita pública — outro motivo poderoso para apoiá-las.

Para concluir este capítulo, importa salientar o quão profundas eram as divergências entre os dois autores estudados. Se divergiam suas opiniões a respeito da organização do poder do Estado, não eram menos distintas suas visões da sociedade ou, de um modo mais amplo, da “nação” brasileira. Em outras palavras: os modelos de Estado defendidos por Tavares Bastos e Uruguai adequavam-se aos seus respectivos “projetos civilizatórios”.

²⁰¹ João Camillo de Oliveira Torres. *Os Construtores do Império*, p. 207.

Tavares Bastos expôs, ao longo de suas obras, um minucioso programa de reformas liberais para promover o desenvolvimento moral e material do país, e elevar o país ao nível das nações “civilizadas”. Na sua carreira parlamentar, lutou por esse projeto. O Estado, no modelo de país desenhado por ele, aparecia com o sinal negativo: a sua primeira missão era a de não tolher a iniciativa particular; a segunda era atuar onde ela não bastava, criando os “agentes auxiliares do progresso”. As províncias apareciam como um poder secundário interposto entre o governo central e os indivíduos, devendo ser os principais atores na condução dos negócios públicos.

Para o visconde de Uruguai, ao contrário, a missão do Estado consistia, fundamentalmente, em existir. A existência do Estado, impondo ordem ao conjunto do território nacional, submetendo o privatismo local ao poder público nacional e, é claro, sustentando os interesses da classe economicamente dominante — este era, em si, o maior avanço rumo à “civilização”. Assim, mesmo na crítica de 1865 à excessiva centralização vigente, Uruguai não abriu mão de determinados preceitos que estavam na base do poder do Estado: organização policial e judiciária centralizada, sistema tributário favorável ao governo central, e extensão do poder central até o nível municipal, limitando o poder intermediário das províncias. Embora sustentando que o povo brasileiro não estava pronto para o *self-government*, ele não se dedicou à formulação de qualquer política governamental tendente a superar esse atraso. Dedicou-se, sim, ao fortalecimento do Estado nos planos interno e externo.

Por motivos e convicções diferentes, ambos os autores sustentavam que a indústria manufatureira não era a principal vocação do país. O visconde de Uruguai, por estar perfeitamente inserido no seu papel e no seu tempo, que Ilmar Mattos chamaria de “Tempo Saquarema”. Tavares Bastos, por sustentar até o fim um liberalismo econômico que, como observa Walquíria Leão Rego, vinha sendo negado pelos rumos do capitalismo mundial, cabendo ao Estado um papel cada vez mais intervencionista. Nas

palavras dela: “(...) Tavares Bastos, considerado quase consensualmente pelos estudiosos como o principal teórico do liberalismo no Império, ao formular o projeto mais articulado de reordenamento político-institucional para o país, calcado profundamente num liberalismo federalista, *o fez num tempo e num mundo pós-liberal*”²⁰².

²⁰² Walquíria Leão Rego, “Um liberalismo tardio: Tavares Bastos, reforma e Federação”, p. 231. Sobre o tema do liberalismo econômico no Brasil, observa Heitor Ferreira Lima: “O liberalismo aqui adotado foi sempre uma forma eficaz e agressiva de conservadorismo, marcando fáceis passagens de uma corrente para outra, sendo exemplo típico o de Sales Torres Homem ou de Tavares Bastos, liberal agrarista e antiindustrialista. Nossos liberais econômicos eram paradoxalmente conservadores políticos, defendendo o *laissez-faire* numa época em que já campeava o intervencionismo estatal”, *op. cit.*, p. 92.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação norteadora desse trabalho foi procurar identificar o alcance do debate travado durante o Segundo Reinado, referente à organização do poder do Estado. Tomei como referência dois autores situados em pólos opostos no debate sobre centralização e descentralização política e administrativa, num momento de questionamento da ordenação institucional vigente. A premissa, aqui, é a de que Tavares Bastos e o visconde de Uruguai podem, de fato, ser tomados como autores paradigmáticos desse debate, principalmente por terem sido ao mesmo tempo autores e atores políticos relevantes do Segundo Reinado — dedicando-se ao tema da organização do poder em suas duas faces: doutrinária e pragmática.

A opinião, expressa por alguns autores, de que a diferença entre Tavares Bastos e Uruguai seria apenas de “meios”, e não de “fins” — sendo o fim comum a instituição de uma sociedade liberal e de um Estado liberal —, peca, a meu ver, por pressupor uma neutralidade dos meios que na prática não existe. Wanderley Guilherme dos Santos sintetizou esta visão do Estado autoritário como meio de edificar uma sociedade liberal, através do conceito de “autoritarismo instrumental”²⁰³. Para esta corrente de pensamento, distinta tanto dos “autoritários puros” como dos “li-

²⁰³ Wanderley Guilherme dos Santos, “A praxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa”. In: *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

berais doutrinários”, o exercício autoritário do poder pelo Estado seria transitório, apenas um instrumento para, neutralizando o poder das oligarquias locais, constituir uma sociedade liberal, condição *sine qua non* para o liberalismo político. O próprio Wanderley dos Santos, no entanto, observa que Oliveira Vianna, típico representante desta corrente, não esclareceu que agenda de reformas o Estado deveria cumprir a fim de constituir esta sociedade liberal. Que instrumento é este, que não busca o seu fim?

O mesmo argumento pode ser aplicado ao pensamento do visconde de Uruguai, para quem a constituição do Estado centralizado parece ser um fim em si mesmo, e adequado à sua visão da sociedade e da nação brasileira.

Uma outra interpretação do debate sobre o modelo de organização do Estado põe ênfase na distinção entre “realistas” de um lado, e “idealistas” ou “formalistas” de outro. Guerreiro Ramos situa Uruguai como o primeiro representante de uma linhagem de pensadores — continuada por outros nomes como Sílvio Romero, Alberto Torres e Oliveira Vianna — que tomou como eixo central a crítica ao formalismo no Brasil, ou seja, a crítica à transplantação pura e simples de modelos de organização política estrangeiros para o Brasil. O autor atribui a Uruguai uma atitude “crítico-assimilativa” em relação às teorias e instituições político-administrativas em voga no exterior, contrapondo tal atitude à adoção literal desses modelos²⁰⁴.

Oliveira Vianna, em grande medida herdeiro do pensamento do visconde de Uruguai, estabeleceu a distinção entre “idealismo utópico” e “idealismo orgânico”, assim definidos: idealismo utópico seria “todo e qualquer sistema doutrinário, todo e qualquer conjunto de aspirações políticas em íntimo desacordo com

²⁰⁴ Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*, cap. 6. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978. V. também: “O tema da transplantação e as enteléquias na interpretação sociológica no Brasil”. In: *Serviço Social*, ano XIV, nº 74, São Paulo, 1954.

as condições reais e orgânicas da sociedade”²⁰⁵. Característica da primeira geração de políticos brasileiros após a Independência, o idealismo utópico teria se reproduzido nas gerações posteriores, estampado em programas do Partido Liberal, em panfletos e livros como *A Província*, de Tavares Bastos, “inteiramente inspirado no idealismo americano”²⁰⁶. O idealismo orgânico, por sua vez, seria um tipo saudável de idealismo, nascido da experiência, do conhecimento profundo da realidade: “(Os idealismos orgânicos) nascem da própria evolução orgânica da sociedade e não são outra coisa senão visões antecipadas de uma evolução futura”²⁰⁷. O núcleo de políticos que se constituiu em centro de reação conservadora — onde figurava o visconde de Uruguai — nutria segundo Oliveira Vianna esse tipo de idealismo adequado à realidade brasileira, possuindo o “sentido do poder central e do seu papel na ordem política e social do País”.

O próprio Guerreiro Ramos levanta críticas interessantes aos estudos brasileiros centrados na contraposição entre realismo e formalismo: em primeiro lugar, as soluções apresentadas pelos críticos do formalismo para superar o abismo entre “país real” e “país legal” não deixam de ser, elas mesmas, “formalísticas”, isto é, limitadas ao campo jurídico-institucional. De fato, tais são, por exemplo, as soluções encontradas pela reação conservadora, no início da década de 1840, para reverter a “anarquia” reinante

²⁰⁵ Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição*, 1939. São Paulo: Cia. Editora Nacional, p. 11. Em uma nota de rodapé, diz o autor: “Na verdade, os dois grandes objetivos do Estado em nosso povo são estes: *organização da ordem legal e consolidação da unidade nacional* — o que se traduz nestes dois outros: *organização da autoridade pública e hegemonia do poder central*. Tudo o que não for isto, toda ideologia política, que não objetive esses dois fins, que tente ou pretenda constituir o Estado sem dar preponderância a estes dois princípios ou a estes dois postulados fundamentais, é utópico”, p. 35.

²⁰⁶ Idem, p. 35.

²⁰⁷ Idem, p. 11.

desde as reformas liberais da década anterior. Em segundo lugar, esses autores não lograram entender o sentido profundo do formalismo no Brasil, como por exemplo a sua importância fundamental no processo da construção nacional. Esse argumento foi sustentado também por Bolívar Lamounier, a respeito das fórmulas jurídico-eleitorais adotadas no Império. Segundo ele, a crítica baseada no “artificialismo” do nosso antigo regime liberal representativo deixou de considerar a adequação desse regime ao desafio de instituir uma comunidade política, instaurar um Estado nacional²⁰⁸.

Guerreiro Ramos aponta que, sob o manto do formalismo, desenrolavam-se lutas em torno de interesses concretos: “Dizer, por exemplo, que adeptos do *self-government* adotavam essa diretriz meramente por sucumbirem ao prestígio das instituições inglesas e norte-americanas, é proceder a meia explicação de algo mais complexo. Ao lado do fascínio pelos modelos externos, havia também interesses concretos que procuravam salvaguardar-se sob o manto do formalismo. Políticos como Torres Homem, Tavares Bastos, Rui Barbosa e outros, que Oliveira Vianna classificaria como ‘idealistas utópicos’ eram, no entanto, realistas, quanto às reivindicações de grupos e facções que representavam”²⁰⁹.

Procurei justamente, nesse trabalho, trazer para o terreno das questões e interesses concretos o debate sobre centralização e descentralização. Parti da hipótese de que esse debate tinha um alcance mais amplo do que sugerem as interpretações baseadas no conceito de “autoritarismo instrumental”, ou na distinção entre “realismo” e “formalismo”. Tentei mostrar que, para além do debate doutrinário em torno deste tema, havia estratégias e obje-

²⁰⁸ Bolívar Lamounier, “Representação política: a importância de certos formalismos”. In: Bolívar Lamounier, Francisco Weffort e Maria Vitória Benevides (orgs.), *Direito, Participação e Cidadania*. São Paulo: T.A. Queirós, 1981.

²⁰⁹ Guerreiro Ramos, *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*, p. 360.

tivos diferentes de organização do Estado frente a desafios que se apresentavam à elite política — tais como a enorme diversidade regional, a escravidão e a perspectiva de seu fim, as relações com as nações estrangeiras, o desenvolvimento nacional. Estas estratégias e objetivos refletiam concepções do papel do Estado e projetos civilizatórios distintos.

Centrei-me primeiramente na discussão específica sobre centralização e descentralização política e administrativa.

Lançando olhares distintos sobre a história do Brasil, os dois autores revelam concepções essencialmente diferentes acerca do papel do Estado e de sua relação com a sociedade. Propõem, a partir daí, modelos profundamente distintos de organização do poder do Estado, residindo a diferença fundamental no grau de autonomia conferido às províncias. Esta distinção sobrevive, em todos seus pontos fundamentais, à crítica que Uruguai empreende, na década de 1865, à excessiva centralização vigente. Como parte da tarefa de explorar o debate em sua face mais “pragmática”, procurei estabelecer, entre os dois autores, um debate mais minucioso, em torno de questões concretas como a organização policial e judiciária, o sistema de impostos, o grau de autonomia legislativa das Assembléias Provinciais, a autonomia municipal.

Uma vez identificada essa distinção, procurei entender mais amplamente o seu alcance. Ou seja: não basta mostrar que Uruguai e Tavares Bastos defendiam, respectivamente, a centralização e a descentralização política e administrativa. A visão de Estado sustentada por eles não deve, a meu ver, ser separada de suas visões acerca da sociedade brasileira, da nação como um todo. Pode-se dizer que o argumento de fundo, aqui, é o interesse em unir — e tentar explorar a riqueza desta união — “pensamento político” e “pensamento social”.

Busquei, portanto, estender o debate entre os dois autores/atores a outros itens da agenda pública do período, concentrando-me em temas sobre os quais ambos, explícita ou implicitamente, tomaram posição. Embora sem pretender esgotar esses temas — demasiadamente amplos — procurei mostrar a conexão entre

o modelo de Estado proposto por cada um, e seus respectivos “projetos civilizatórios”.

Acompanhando o visconde de Uruguai em sua carreira política e em seus escritos, vêmo-lo empenhado na construção do Estado nacional, investindo no fortalecimento da autoridade central. Membro proeminente do Partido Conservador, magistrado e ligado a uma poderosa família de cafeicultores fluminenses, Uruguai esteve na linha de frente da coalizão de interesses que propiciou a reação centralizadora de 1840. Defensor de um Estado dotado de forte poder de regulação e autoridade sobre o conjunto do território, Uruguai nunca deixou de encarar as províncias como unidades mais administrativas do que políticas, elos intermediários na grande cadeia político-administrativa que movia o Império, sob o comando do poder geral — mesmo reconhecendo-lhes uma certa autonomia para gerirem seus negócios próprios.

As medidas centralizadoras eram justificadas pela necessidade de defender a unidade territorial e neutralizar, através da administração hierarquizada, o poder das facções locais, em suas mesquinhas lutas políticas. Justificavam-se também pelas grandes disparidades internas ao país (civilização do litoral *versus* barbárie do sertão; poder central ilustrado *versus* ignorância e falta de virtude cívica nas localidades). Uruguai, no entanto, não chegou a esclarecer de que maneira o Estado agiria a fim de superar os fatores sociais que nos afastavam do *self-government*, deixando a impressão de que a consolidação da autoridade do poder central era, para ele, um fim em si mesmo. Como ministro dos Negócios Estrangeiros, demonstrou, no campo da política externa, a mesma preocupação em consolidar o Estado brasileiro, fortalecendo a nacionalidade brasileira frente às demais nações. Observei, acima, que o seu nacionalismo não podia ser compreendido sem levar em conta a sua crença no Estado forte e centralizado como base necessária à própria existência da nação. No campo econômico, alinhou-se com os conservadores na defesa dos interesses fundamentais da lavoura, atribuindo ao governo central a função de manter as rédeas da economia.

Tavares Bastos trilhou um caminho bem diferente. Filho da província de Alagoas, ingressando na política como deputado pelo Partido Liberal num momento em que o Estado centralizado estava já consolidado e que uma nova conjuntura punha em questão as bases do poder constituído, Tavares Bastos iria propor uma estratégia completamente diversa de organização do Estado. Resgatando o argumento da geração de liberais do começo da década de 1830, o autor sugere a autonomia provincial como única forma de lidar com a diversidade regional, respeitando as necessidades e interesses de cada uma das províncias. No campo da política externa, Tavares Bastos demonstra o mesmo interesse em cortar o monopólio do poder central e da capital do Império na condução das relações internacionais, defendendo medidas que possibilitem o contato direto das províncias com o exterior, a bem do comércio e da imigração.

Diferentemente do visconde de Uruguai, Tavares Bastos traçou um plano amplo de reformas sociais, econômicas e políticas, um “projeto civilizatório” que tinha como principal pressuposto um baixo grau de intervenção do poder central, em benefício da ação individual e da autonomia provincial. Junto com o *self-government*, em si mesmo uma verdadeira fonte de educação cívica, o autor propunha esse plano de combate ao nosso atraso “moral” e “material”. No campo econômico, Tavares Bastos apostou fundo na ausência de intervenção estatal e na livre concorrência, assumindo uma posição antiindustrialista. No entanto, o governo central continuaria a ter, para o autor, funções importantes no seu projeto civilizatório: primeiro, a de promover a reforma político-institucional necessária, descentralizando o poder; segundo, a de dar suporte às províncias naquilo que elas não podiam cumprir, criar os “agentes auxiliares do progresso” — atuando principalmente nas regiões mais necessitadas do país. O princípio monárquico era também preservado: tratava-se de reformar a monarquia, não de acabar com ela. Nesse ponto, o pensamento de Tavares Bastos diferenciava-se do movimento republicano emergente em 1870, e até mesmo do projeto de monarquia federativa

proposto em 1885 por Joaquim Nabuco, quando já se pressentia o advento da República.

Em um sentido talvez possamos dizer que o visconde de Uruguai foi, de fato, mais “realista” do que Tavares Bastos. A sua estratégia de organização do Estado foi mais adequada à prioridade do momento em que ele atuou politicamente: a da manutenção da unidade territorial, base necessária à construção do Estado nacional. Ao insistir na difícil conciliação entre federalismo e monarquia, Tavares Bastos, ao contrário, foi obrigado a remar contra a corrente do seu tempo.

A discussão sobre a organização do poder do Estado estava longe de terminar. Ao longo da história do Brasil, outras gerações herdariam o debate estabelecido entre Tavares Bastos e o visconde de Uruguai.

1. APRESENTAÇÃO

Reconstituindo o debate travado durante a década de 1860 entre Tavares Bastos e o visconde de Uruguai, acerca da centralização e da descentralização política e administrativa do Império, chama a atenção a referência comum de ambos os autores a uma obra clássica do século XIX: *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville.

Este trabalho não parte da pretensão de, numa empreitada exaustiva tal como a sugerida pelo programa de Quentin Skinner, “reconstruir o contexto no qual os trabalhos foram originalmente compostos”, contexto político e intelectual²¹⁰. O que se pretende aqui é fazer um exercício que consiste em recuperar uma pequena parcela desse contexto intelectual, acompanhando-o tal como ele aparece nas obras de Tavares Bastos e visconde de Uruguai. Esta “pequena parcela” é justamente a obra de Tocqueville, mais especificamente o seu grande *A Democracia na América*.

Não se trata de procurar avaliar a influência da obra de Tocqueville sobre as de Tavares Bastos e Uruguai²¹¹; mas sim de

²¹⁰ O programa de Skinner para o estudo da história das idéias encontrou uma aplicação prática em seu estudo sobre Maquiavel onde ele procura “restaurar Maquiavel para o mundo onde suas idéias foram inicialmente formadas”.

²¹¹ Quentin Skinner estabelece três condições necessárias para indicar a influência de um autor A sobre outro B, com relação a uma determinada

mostrar a maneira pela qual ambos os autores se apropriaram de conceitos e argumentos apresentados em *A Democracia na América*, para fundamentar sua argumentação no debate sobre centralização e descentralização — ou para dar maior força aos seus respectivos discursos.

Os “usos” da *Democracia na América* pelos nossos dois autores serão abordados, aqui, a partir das ênfases e tratamentos diferenciados conferidos por cada um deles a um elemento central presente na obra de Alexis de Tocqueville: o grau de importância dos costumes, hábitos, “caráter nacional” da população, e sua relação com as instituições políticas ou leis do país. Serão objeto de análise as suas obras mais “doutrinárias”, nas quais eles expõem e defendem, de modo abrangente, as suas idéias sobre a organização política e administrativa adequada ao Brasil: *A Província*, de Tavares Bastos; e *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, do visconde de Uruguai.

Antes, porém, cabe fazer algumas breves observações sobre as referências teóricas que aparecem nessas obras.

2. NOTAS SOBRE AS OBRAS E SUAS REFERÊNCIAS

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, cabe aqui dar algumas indicações sobre o quadro de referências bibliográficas que aparece em *A Província* e em *Ensaio sobre o Direito Administrativo*.

doutrina: (a) que haja uma genuína similaridade entre as doutrinas de A e B; (b) que B não possa ter encontrado a mesma doutrina em outro autor que não A e (c) que a probabilidade da similaridade ser ocasional seja muito baixa. São estas condições bem difíceis de serem cumpridas. Ignorá-las implica, segundo Skinner, cair numa das versões do que ele chama de “mitologia do paroquialismo”. “Meaning and understanding in the History of Ideas”. In: James Tully (org.), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Percorrendo as citações estampadas nos dois livros, é possível perceber uma série de referências comuns. Ambos os autores utilizam amplamente fontes primárias, tiradas das Atas do Conselho de Estado, dos Anais da Câmara e do Senado, de relatórios de ministros, de projetos legislativos e ministeriais. Uruguai, principalmente, reproduz debates inteiros ocorridos na Câmara e no Senado, e cita discursos de várias personalidades políticas de seu tempo — especialmente Bernardo Pereira de Vasconcelos, por quem nutria grande admiração.

Dentre os autores brasileiros, a única referência comum é o livro de Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*. Dentre os estrangeiros — que compõem a maioria esmagadora das referências teóricas —, vários são citados tanto pelo visconde de Uruguai quanto por Tavares Bastos: Benjamin Constant (*Politique Constitutionnelle*), Vivien (*Études Administratives*), Béchard (*Administration Intérieure de la France*), Erskine May (*Constitutional History of England*), Michel Chevalier (*Lettres sur l'Amérique du Nord*). Aparece também, em ambos, a referência a diversos comentadores da Constituição Americana, ao clássico *O Federalista*, assim como a várias obras de François Guizot (embora não às mesmas obras). Essas referências comuns, no entanto, são esparsas e versam muitas vezes sobre assuntos pontuais, não coincidentes nas duas obras. A referência que mais salta aos olhos quando se lê as obras de Tavares Bastos e Uruguai, especificamente no tocante ao assunto da centralização e da descentralização, é sem dúvida *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville.

É interessante notar que, das obras de Tocqueville, esta é a única citada pelos dois autores. Tavares Bastos parece ser um leitor assíduo do autor francês, chegando a citar, a respeito da abolição da escravidão, um relatório de Tocqueville apresentado à Câmara dos Deputados francesa em 1839 sobre o fim da escravidão na Jamaica. Mas é a *Democracia na América*, especificamente o tomo I, que aparece na argumentação sobre centralização e descentralização desenvolvida tanto em *A Província* como no *Ensaio*. Mais ainda, é do capítulo V desse volume (“Necessidade

de estudar o que se passa nos Estados particulares antes de falar do governo da União”) que são tiradas muitas das referências dos dois autores — embora não todas.

Se há vários pontos comuns na bibliografia das duas obras, há também algumas diferenças importantes que vale a pena apontar. Uruguai cita um grande número de autores franceses sobre Direito Administrativo. Nomes como Macarel, Laferrière, Cormenin, Chauveau Adolphe, Cabantous, Serrigny, Foucart, dentre outros, são referências constantes principalmente na primeira parte do *Ensaio*, com reflexões mais gerais sobre organização administrativa. Aparece também no *Ensaio* uma referência a Montesquieu, sobre separação dos Poderes; e uma longa citação e análise do debate parlamentar entre Guizot e Thiers, sobre “O Rei reina e não governa, ou o Rei reina, governa e administra”.

A *Província*, de Tavares Bastos, também traz várias referências ausentes no trabalho do visconde de Uruguai. Uma é a obra de John Stuart Mill, *On Liberty*. Sobre o tema da descentralização, são bastante citadas as propostas de Odilon Barrot e de Prévost Paradol (*La France Nouvelle*) sobre descentralização na França. Há também várias referências a Laboulaye (*Histoire des États-Unis* e *Le Parti Libéral*), e de artigos tirados da *Revue des Deux Mondes*, da qual Tavares Bastos devia ser leitor fiel. Sobre os temas da instrução pública, da emancipação e da imigração, o autor cita Cochin (*L’Abolition de l’Esclavage*), assim como o “Anti-Slavery Reporter”.

A referência mais constante no livro de Tavares Bastos, no entanto, é ao seu maior interlocutor no debate sobre centralização e descentralização: o visconde de Uruguai. Tavares Bastos cita tanto o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* quanto o *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, comentando as duas obras. Em toda a parte sobre os “Interesses Provinciais”, o autor dialoga diretamente com Uruguai, tomando como base principalmente a sua segunda obra, dedicada a fazer a distinção entre assuntos provinciais e gerais.

3. OS “USOS” DE *A DEMOCRACIA NA AMÉRICA*

Tanto Tavares Bastos quanto o visconde de Uruguai adotaram, em suas obras, uma perspectiva comparativa: os exemplos americano de um lado, e francês de outro, aparecem em ambos como principais parâmetros de comparação para pensar o Brasil. Essa perspectiva comparativa, sem dúvida, tornou-lhes ainda mais “útil” a obra de Alexis de Tocqueville: primeiro, por ser *A Democracia na América* a maior referência da época sobre o modelo norte-americano de organização social e política; segundo, por ter também esta obra um caráter comparativo — Tocqueville estudou os Estados Unidos com um dos olhos sempre voltado para o seu país de origem. O fato de o visconde de Uruguai e Tavares Bastos terem usado somente o primeiro volume de *A Democracia na América* explica-se, provavelmente, pelo fato de estarem ambos mais interessados em explorar essa perspectiva comparativa entre diferentes modelos sociais, culturais e políticos, do que no ponto de vista mais abstrato apresentado por Tocqueville no segundo volume, em torno da dicotomia básica democracia-aristocracia.

Ao se debruçarem sobre a organização social e política do Brasil, Tavares Bastos e Uruguai partem de uma observação comum: a ausência, entre nós, da tradição de autogoverno e da “educação cívica” que a acompanha. Sobre esse tema ambos tomam recorrentemente, como contraponto, os exemplos inglês e americano. O exercício do *self-government* nas instituições locais é louvado pelos dois autores como fonte de virtudes públicas e escola de liberdade. A esse respeito, a mesma citação tirada do capítulo V da *Democracia na América* aparece nas duas obras: “As instituições comunais são para a liberdade o que as escolas primárias são para a ciência”²¹².

Mas, para além desses pontos comuns, começam divergências importantes na análise dos dois autores. A diferença funda-

²¹² *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 405; *A Província*, p. 102.

mental parece estar nas diversas maneiras de pensar a importância dos costumes, educação, caráter nacional da população, e de estabelecer sua relação com as leis e as instituições do país. Ou, em outras palavras, a divergência principal dos dois autores pode ser localizada na relação estabelecida por cada um entre os níveis social e cultural de um lado, e o político de outro. Está aí também a principal chave para entender os diferentes “usos” de *A Democracia na América*.

Em termos gerais, pode-se dizer que Uruguai toma o nosso “caráter nacional” como chave explicativa central de toda a sua análise e argumentação: é dele que o autor parte para fundamentar o modelo de Estado proposto por ele. Na relação entre costumes e leis, o peso determinante cabe ao primeiro; ele o diz, aliás, explicitamente em um trecho do *Ensaio*: “Demais o *self-government* não é um talismã de que possa usar quem queira. O *self-government* é o hábito, a educação, o costume. Está na tradição, na raça, e quando faltam essas condições, não pode ser estabelecido por leis, porque como, há três séculos, dizia Sá de Miranda ‘Não valem leis sem costume / Vale o costume sem leis’”.²¹³

Assim como Uruguai, Tavares Bastos atribuía uma grande importância aos hábitos e especialmente às “virtudes cívicas” da população. Mas na base da sua argumentação estava o pressuposto de que o ordenamento institucional podia, sim, agir sobre o “caráter nacional” de um povo, gerar vícios e virtudes. O conjunto de reformas proposto por ele em *A Província*, baseado na descentralização político-administrativa, parte desta premissa da precedência das leis sobre os costumes.

É interessante fazer algumas observações — mais uma vez, sem pretender esgotar o tema — sobre elementos presentes na *Democracia na América* que permitiram aos dois autores, situados em pólos opostos no debate sobre centralização e descentra-

²¹³ *Ensaio*, p. 133.

lização, apoiarem-se na obra de Tocqueville em suas respectivas argumentações. Mais especificamente, interessa observar o tratamento dado pelo autor francês aos costumes (*moeurs*) e sua relação com as leis.

Antes de mais nada, é bom ressaltar que *A Democracia na América* pode, de fato, abrir espaço para diferentes leituras: uma mais, digamos assim, “determinista” (embora esse termo seja forte demais para se aplicar à análise tocquevilleana), e outra que deixo maior espaço à ação transformadora do homem ou, mais especificamente, à ação do legislador.

Estudos relativos ao sistema conceitual de *A Democracia na América* chamam a atenção para a operação simultânea, nesse sistema, de dois níveis distintos: no primeiro nível, definido por François Furet como social e cultural, situar-se-ia a oposição básica entre aristocracia e democracia; este nível seria o nível do “inevitável”, por pressupor o avanço inexorável das sociedades modernas em direção à igualização das condições. No segundo nível, o político, estaria a possibilidade de intervenção humana, contribuindo para fazer pender a balança para um dos pólos de outra oposição: entre liberdade e servidão²¹⁴.

É notória a importância que Tocqueville atribui aos costumes (*moeurs*) na manutenção das leis e da própria liberdade política. Ele o declara textualmente no capítulo dedicado às “causas principais que tendem a manter a república democrática nos Estados Unidos”²¹⁵. Embora Tocqueville oscile um pouco no sig-

²¹⁴ V. François Furet, “The conceptual system of ‘Democracy in America’”. In: *The Workshop of History*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1984. E Marcelo Jasmin, *Alexis de Tocqueville: A Historiografia como Ciência da Política*. Rio de Janeiro: Access, 1997.

²¹⁵ Diz Tocqueville: “Se eu não consegui fazer sentir ao leitor, ao longo dessa obra, a importância que atribuí à experiência prática dos americanos, aos seus hábitos, suas opiniões, em uma palavra aos seus costumes (*moeurs*), na manutenção de suas leis, faltou-me o objetivo principal que me propunha ao escrevê-la”. *A Democracia na América*, vol. 1, cap. XVII, p. 375.

nificado atribuído à palavra “moeurs”, conferindo-lhe algumas vezes uma dimensão mais restrita, o uso predominante do termo se dá num sentido bem amplo, definido pelo próprio autor como “todo o estado moral e intelectual de um povo”²¹⁶. Os *moeurs* incluem, portanto, tanto os sentimentos mais íntimos, os “hábitos do coração” mais próprios da esfera privada, como todos os hábitos mentais, as “luzes”, as opiniões e a experiência prática — que se projetam na esfera pública.

A questão central para o tema que nos ocupa aqui pode ser colocada nos seguintes termos: onde situar os *moeurs*, tais como definidos por Tocqueville — no nível do “inevitável”, do determinado sociologicamente; ou no nível do factível, da intervenção política?

O leitor de *A Democracia na América* pode encontrar elementos para situá-los em ambos os níveis. De um lado, o desenvolvimento dos costumes (*moeurs*) está intimamente ligado a esse fenômeno providencial que é a democracia, entendida como a igualização progressiva das condições, conformando não só um novo “estado social”, mas também um novo “estado de espírito”. Aqui, os costumes parecem estar situados no nível do inevitável. Se, além disso, o leitor der muito peso ao que Tocqueville descreve como o “ponto de partida” das nações (e, especificamente, dos Estados Unidos), tenderá a situar os costumes nesse nível que escapa aos esforços do homem. A respeito dos Estados Unidos, Tocqueville chega a afirmar que “não há uma opinião, um hábito, uma lei, eu poderia até dizer um evento, que o ponto de partida não explique facilmente”²¹⁷.

De outro lado, Tocqueville afirma desde a introdução de seu livro a necessidade e a possibilidade de intervenção humana: É preciso, diz ele, “uma ciência política nova para um mundo in-

²¹⁶ Idem, vol. 1, cap. XVII, p. 347.

²¹⁷ Ibid., vol. 1, cap. II, p. 34.

teiramente novo”²¹⁸. É necessário “instruir a democracia”, lutar contra seus instintos que favorecem a centralização e o despotismo. É preciso ensinar aos cidadãos que só através da prática política cotidiana, e do “espírito de cidade” (*esprit de cité*) resultante, podem eles garantir sua liberdade na sociedade democrática. Entramos aqui no nível do “factível”, e nesse nível frequentemente aparecem, ao lado das leis, os *moeurs* — a serem moldados pela vontade política. No penúltimo capítulo do primeiro volume de *A Democracia na América*, Tocqueville explicita a defesa do desenvolvimento gradual, na Europa, de instituições e *moeurs* democráticos, como única forma de manter a liberdade. Respeitando ao mesmo tempo a especificidade das nações europeias, é possível, diz o autor francês, ir introduzindo aos poucos instituições e opiniões democráticas, que as habilitem a serem politicamente livres.

Quanto à relação entre leis e costumes, o leitor de *A Democracia na América* pode ficar preso no velho dilema do ovo e da galinha: o que vem primeiro? As leis, diz Tocqueville em uma passagem do seu livro, são sempre vacilantes enquanto não se apóiam nos costumes, formando os costumes “o único poder resistente e duradouro em um povo”²¹⁹. Em outro trecho do livro, a respeito da liberdade comunal, Tocqueville observa que “enquanto a liberdade comunal não entrou nos costumes (*moeurs*), é fácil destruí-la, e ela só pode entrar nos costumes depois de ter por muito tempo subsistido nas leis”²²⁰. No caso mais específico da descentralização administrativa, o “espírito de cidade” aparece

²¹⁸ Ibid., vol. 1, “Introdução”, p. 7. Marcelo Jasmin (obra citada) centra sua análise sobre o problema da história na obra tocquevilleana, tomando como eixo a relação entre processo histórico e ator. Ele chama a atenção para a preocupação de Tocqueville em resguardar, em suas concepções de história, um espaço para a intervenção política dos cidadãos.

²¹⁹ *A Democracia na América*, vol. 1, cap. XVI, p. 330.

²²⁰ *A Democracia na América*, cap. V, p. 71.

ao mesmo tempo como condição prévia e consequência — o que dá margem a leituras bem diferentes.

Uma vez feitas essas observações sobre alguns aspectos de *A Democracia na América* que possibilitam leituras distintas, podemos abordar mais diretamente os “usos” dessa obra por Tavares Bastos e pelo visconde de Uruguai.

A primeira citação de Tocqueville em *A Província* aparece logo no começo do primeiro capítulo, contra a centralização: “Fora escusado deter-nos na crítica de um sistema decrépito, acometido de todos os lados, condenado desde o livro clássico de Tocqueville”²²¹. Todo o discurso que se segue sobre os males da centralização traz marcas claras dos argumentos tocquevilleanos: a importância da ação das forças individuais, o “interesse bem entendido” como fonte do patriotismo, o perigo do despotismo descrito como um estado de apatia social e até de “amor às próprias cadeias”.

Em vários momentos Tavares Bastos se apóia em Tocqueville para protestar contra a centralização. No capítulo sobre a polícia, por exemplo, o autor recupera a idéia apresentada em *A Democracia na América* (tomo I, cap. V), de que a ação das forças individuais combinada com a das forças sociais produz, muitas vezes, o que a administração mais concentrada seria incapaz de fazer: “Estando a polícia dependente do poder central, o habitante da cidade ou do campo encara esse primeiro interesse social como encargo privativo do estrangeiro poderoso de que fala Tocqueville — o governo. Ora, se este tem o arbítrio e a força, não tem a espontânea coadjuvação popular. Daí a ineficácia dos seus esforços”²²².

Tavares Bastos também se apóia na obra de Tocqueville para melhor fundamentar o modelo de organização político-administrativa proposto por ele. Para isto, usa principalmente o capítulo VIII de *A Democracia na América*, chamado “Da Constituição

²²¹ *A Província*, p. 16.

²²² *Idem*, p. 113.

Federal”, onde o autor francês descreve o sistema federativo americano. Tavares Bastos cita Tocqueville, por exemplo, para lembrar a importância do Poder Judiciário no sistema político americano, e seu papel como defensor da população contra os erros da administração²²³. É curioso notar, aliás, que esse seguidor de Tocqueville só acompanha o autor francês, na descrição da constituição política americana, naquilo que interessa à sua argumentação: a importância da federação para garantir a adequação das leis às especificidades locais, a autonomia e o grande número de atribuições reservados aos Estados. Não se refere, porém, ao perigo representado pelo grande poder dos Estados frente à União, apontado por Tocqueville; nem à forte centralização do poder no interior dos Estados — trazendo o perigo da “tirania da maioria”. Tavares Bastos usa de forma seletiva a descrição do modelo político americano, para fundamentar sua proposta de “monarquia federativa”, onde as províncias — mais do que os municípios — formam os “poderes secundários” que se interpõem entre o indivíduo e o poder central.

O que importa principalmente ressaltar é que Tavares Bastos usa *A Democracia na América* sempre no sentido de pôr ênfase no potencial das leis, ou do ordenamento político-administrativo, como elemento capaz de moldar o caráter nacional e mudar o destino do país — para o mal e para o bem. Assim é que os males da centralização vigente, e principalmente seus efeitos deletérios sobre o espírito cívico da população, são pintados com as cores tocquevilleanas. O outro lado da moeda é a crença no poder de um bom ordenamento institucional na conformação de uma boa sociedade. Em um trecho eloqüente de *A Província*, depois de fazer um histórico da experiência descentralizadora da Regência e

²²³ Ibid., p. 43. Ao contrário do visconde de Uruguai, que apostava num ramo do Poder Administrativo, o “contencioso administrativo”, como defensor do cidadão contra os erros da administração, Tavares Bastos critica essa “invenção francesa” que era o contencioso administrativo e acreditava que só ao Poder Judiciário cabia esse papel.

da reação centralizadora que a interrompeu, Tavares Bastos cita longamente um trecho do capítulo V de *A Democracia na América* (“Dos efeitos políticos da descentralização administrativa nos Estados Unidos”). Embora seja uma citação um pouco longa, vale a pena reproduzi-la aqui:

“Algumas nações há na Europa, escreve Tocqueville, onde cada habitante considera-se uma espécie de colono indiferente ao lugar que habita. Sobrevêm as maiores mudanças no seu país sem o seu concurso; não sabe mesmo precisamente o que é passado; tem disso apenas uma vaga idéia; por acaso ouviu ele referir-se ao acontecimento. Ainda mais: a prosperidade da sua povoação, a polícia da sua rua, a sorte da sua igreja e do seu presbitério, não lhe importam; cuida que essas cousas todas lhe não respeitam de nenhum modo, e que pertencem a um estrangeiro poderoso chamado governo. Quanto a ele, o habitante, goza de tais bens como usufrutuário, sem espírito de propriedade, sem projeto algum de melhorá-los... Quando as nações chegam a tal ponto, é forçoso que mudem de leis e de costumes, ou que pereçam; pois a fonte das virtudes cívicas está nela esgotada; aí se encontram vassalos, já não se vêem cidadãos. Tais nações estão preparadas para a conquista. Se não desaparecem da cena do mundo, é que semelhantes ou inferiores a elas são as nações que as cercam...”

Tavares Bastos se apropria, assim, do argumento de Tocqueville que associa o despotismo à desvinculação entre interesse individual e interesse comum. É justamente na confluência desses dois tipos de interesse — melhor expressa na doutrina do “interesse bem entendido” — que se situa a possibilidade de bem-estar social, de “educação cívica” e de liberdade (entendida como liberdade política). Daí a grande vantagem da descentralização administrativa, que propicia essa convergência de interesses. Continuando a citação, Tavares Bastos reproduz uma outra passagem da mesma seção de *A Democracia na América*. Fica clara, aqui, a ênfase no poder transformador das leis:

“Mas, acrescenta o mesmo ilustre publicista, se não depende das leis reanimar crenças que se extinguem, das leis depende in-

teressar os homens nos destinos do seu país. Das leis depende despertar e dirigir esse vago instinto da pátria que jamais abandona o coração do homem, e, prendendo-o aos pensamentos, às paixões, aos hábitos diurnos, fazer desse instinto um sentimento refletido e duradouro. E não se diga: é tarde demais para tentá-lo: pois as nações não envelhecem da mesma sorte que os homens. Cada geração que surge no seio delas é como um povo novo que vem oferecer-se à mão do legislador”²²⁴.

Tavares Bastos privilegia portanto, na sua leitura e uso da obra de Tocqueville, o nível do “factível”, da capacidade de autodeterminação através da ação política. É nesse nível que ele situa os costumes, pondo ênfase absoluta na conexão estabelecida por Tocqueville entre descentralização administrativa, espírito cívico e manutenção da liberdade. Na relação causal entre leis e costumes, as leis vêm em primeiro lugar.

O visconde de Uruguai faz uso diferente da *Democracia na América*. Se, por um lado, ele também cita a obra de Tocqueville para louvar as vantagens do *self-government*, por outro ele põe ênfase nas condições específicas — tais como descritas em *A Democracia na América* — que permitiram o bom funcionamento das instituições liberais nos Estados Unidos, condições inexistentes no Brasil. Ao mesmo tempo Uruguai explora, em seu discurso, a importância atribuída por Tocqueville aos costumes (*moeurs*) da população como condição primordial para a manutenção e bom funcionamento das leis e instituições.

Na sua argumentação a respeito do tema da centralização, Uruguai parte da distinção feita por Tocqueville entre centralização política (concentração, nas mesmas mãos, do poder de dirigir os interesses comuns a todas as partes da nação) e centralização administrativa (concentração do poder de dirigir os negócios especiais a certas partes da nação). Em seguida observa, ainda reproduzindo um trecho de *A Democracia na América*, que embora centralização política e administrativa se reforcem mutua-

²²⁴ Ibid. p. 79.

mente, é possível estabelecer entre elas uma distinção; e afirma, com Tocqueville: “A centralização política é essencial. Nenhuma nação pode existir sem ela.” Mas Uruguai pára aí, abstendo-se de acompanhar o autor francês na sua crítica enfática à centralização administrativa²²⁵.

Uruguai faz, sim, um pouco adiante, uma crítica à centralização excessiva, usando inclusive termos que lembram muito os de Tocqueville: “A absorção da gerência de todos os interesses ainda secundários e locais pelo Governo Central mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpetua nelas a indiferença e a ignorância de seus negócios, fecha as portas da única escola em que a população pode aprender, e habilitar-se praticamente para gerir negócios públicos”²²⁶. O autor reconhece, em seguida, que no Brasil a maior parte dos regulamentos é demasiadamente centralizadora. Mas, se o visconde expõe as desvantagens da centralização excessiva, ele também lembra as vantagens da centralização administrativa, pela qual a autoridade central exerce uma espécie de fiscalização ou tutela sobre os poderes locais. Essa fiscalização, diz ele, é tanto mais necessária quanto as localidades carecem de homens habilitados para exercer os cargos públicos, e quando são divididas por “odientas parcialidades”.

O melhor meio de procurar a justa demarcação entre centralização e descentralização, diz Uruguai, não é “procurar o melhor em abstrato”, e sim tentar achar o ordenamento mais adequado

²²⁵ *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 348. A definição de Tocqueville de centralização administrativa e governamental está no capítulo V, na seção chamada “Dos efeitos políticos da descentralização administrativa nos Estados Unidos” (de onde tanto Tavares Bastos quanto Uruguai tiram muitas citações). Nessa mesma seção, diz Tocqueville: “Pela minha parte, eu não poderia imaginar que uma nação pudesse viver, nem sobretudo prosperar, sem uma forte centralização governamental. Creio, porém, que a centralização administrativa só serve mesmo para enfraquecer as nações que a ela se submetem, pois tende incessantemente a diminuir entre elas o espírito de cidade”, p. 107.

²²⁶ *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 358.

às circunstâncias do país, aos costumes do povo. Com essa premissa em mente, Uruguai vai no último capítulo de seu livro discutir a “aplicação ao Brasil das instituições administrativas inglesas, americanas e francesas”. É nesta parte que ele recorre com mais ênfase à *Democracia na América* para apoiar a sua argumentação.

Antes de entrar na descrição das instituições estrangeiras, Uruguai reproduz a distinção feita por Tocqueville entre “os dois meios de diminuir a força da autoridade em uma nação”, consistindo o primeiro em “enfraquecer o poder em seu próprio princípio, tirando à sociedade o direito de defender-se em certos casos”, e o segundo em “não despojar a autoridade de alguns de seus direitos (...), mas sim distribuir o uso de suas forças por diferentes funcionários, dando a cada um todo o poder necessário para levar a efeito o que a lei lhe incumbe”²²⁷. Ainda citando Tocqueville, Uruguai escreve que o primeiro modo de enfraquecer a autoridade é “o que em geral se chama na Europa fundar a liberdade”; no Brasil também, acrescenta o autor, os liberais, “que estudam a liberdade nas produções de alguns declamadores franceses, têm querido estabelecer a liberdade por esse meio”. O segundo meio foi o adotado na Inglaterra e nos Estados Unidos, onde há grande centralização governamental, mas não existe centralização administrativa. O visconde de Uruguai apóia-se aqui em Tocqueville para criticar os liberais, que na sua defesa da descentralização acabam atacando a centralização governamental, fundamental à existência da nação.

Depois de descrever as instituições inglesas, Uruguai passa à descrição das instituições dos Estados Unidos. Nesse trecho é possível reconhecer passagens extensas de *A Democracia na América* — algumas vezes sem citação da fonte. Não por acaso, o autor enfatiza a origem da sociedade e instituições americanas, recorrendo ao segundo capítulo de *A Democracia*, dedicado ao “pon-

²²⁷ Idem, p. 383. Essa distinção feita por Tocqueville está no capítulo V de *A Democracia na América*, no item “Da administração na Nova Inglaterra”.

to de partida e sua importância para o futuro dos Anglo-americanos”. Seguindo Tocqueville, Uruguai descreve o caráter especial dos imigrantes puritanos ingleses, seu nível de instrução, de moralidade, de educação política; lembra o hábito arraigado, trazido pelos imigrantes, do governo municipal e do dogma da soberania do povo; e observa a origem independente e livre das instituições municipais e estaduais americanas.

Ao descrever tão minuciosamente a origem da nação americana, o visconde de Uruguai marca o contraste com o caso brasileiro, herdeiro da centralização da monarquia portuguesa²²⁸. Sobre os três níveis de governo, Uruguai cita em nota de rodapé uma frase de Tocqueville contrastando as nações européias com os Estados Unidos: enquanto na maioria dos países europeus — e, acrescenta Uruguai, no Brasil também — a existência política comunicou-se de cima para baixo, e de maneira incompleta, nos Estados Unidos “pode-se dizer que a comuna foi organizada antes do condado, o condado antes do Estado, o Estado antes da União”²²⁹. Em outra nota de rodapé, Uruguai cita Tocqueville para lembrar a importância de tudo o que precede: “os povos se ressentem sempre de sua origem”²³⁰.

Também em toda a descrição da organização administrativa criada a partir dessa origem particular, reconhecem-se diver-

²²⁸ Uruguai descreve o “ponto de partida” brasileiro do seguinte modo: “Herdamos a centralização da Monarquia Portuguesa. Quando veio a Independência e com ela a Constituição que nos rege, saímos da administração dos Capitães Gerais, dos Ouvidores de Comarca, dos Provedores, dos Juizes de Fora e Ordinários, dos Almotacés, das Câmaras da Ordenação do Livro 1 etc. Não tínhamos, como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse praticamente para nos governarmos nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos, e o senso prático para isso necessários”. *Ensaio*, pp. 345-346.

²²⁹ Idem, nota 281. Tirada de *A Democracia na América*, vol. I, cap. II, p. 48.

²³⁰ *Ensaio*, nota 278.

sas passagens de *A Democracia na América* (vol. I, cap. V), a respeito da administração das comunas, dos condados e dos Estados. A marca geral desse sistema administrativo, conclui o visconde, seguindo Tocqueville, é um extraordinário grau de descentralização, com ausência de hierarquia. Os Estados Unidos são um desses “afortunados países” habilitados para o *self-government*, em tese a forma ideal de governo: “Assim é e deve ser, ao menos a certos respeito, naqueles afortunados países, onde o povo for homogêneo, geralmente ilustrado e moralizado, e onde a sua educação e hábitos o habilitem para se governar a si mesmo”²³¹.

Em todo o seu discurso, Uruguai põe ênfase no nível do “inevitável”, do irrealizável pela ação política, ao menos a médio prazo — e usa a obra de Tocqueville para fundamentar seu ponto de vista. Sobre a liberdade municipal, ele reproduz mais um trecho de *A Democracia na América*:

“A liberdade municipal escapa, para assim dizer, aos esforços do homem. É raro que seja criada pelas leis; nasce por algum modo por si mesma. São, a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias e sobretudo o tempo, que conseguem consolidá-la. De todas as nações do continente da Europa, não há talvez uma só que a conheça”.

Continuando a citação, Uruguai segue Tocqueville na exaltação das instituições municipais:

“É contudo na Municipalidade que reside a força dos povos livres. As instituições municipais são para a liberdade o que as escolas primárias são para a ciência: põem a liberdade ao alcance do povo, fazem com que aprecie o seu gozo tranqüilo, e habituam-no a servir-se dela. Sem instituições municipais pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade”²³².

É importante lembrar que, no elogio às instituições municí-

²³¹ Idem, p. 404.

²³² Ibid., p. 405. Trecho tirado de *A Democracia na América*, vol. I, cap. V, “Do sistema comunal na América”, p. 71.

país, estava embutida uma crítica aos liberais, que segundo Uruguai privilegiavam as instituições provinciais em detrimento dos municípios — estes sim, os mais importantes “corpos secundários”, já que no nível provincial, nas facções “encasteladas” nas Assembléias, residia o perigo da tirania da maioria. Nesse ponto, aliás, pelo menos formalmente, Uruguai se mostra mais próximo da análise tocquevilleana do que Tavares Bastos.

De qualquer forma, entre a liberdade municipal situada em um plano ideal e a dificuldade de implementá-la na prática, principalmente em um país marcado por uma origem e por costumes tão pouco favoráveis ao autogoverno como o Brasil, era preciso achar a solução mais adequada às circunstâncias. Ao longo de sua argumentação, o visconde continua seguindo de perto as idéias apresentadas na obra de Tocqueville. Comparando os sistemas administrativos centralizado e descentralizado, Uruguai examina os meios corretivos previstos por cada um para remediar os erros ou a negligência da administração: hierarquia nos sistemas centralizados, eleições e intervenção do Poder Judiciário nos descentralizados. Reconhecem-se, aqui, passagens do item de *A Democracia na América* onde esse assunto é tratado (vol. I, cap. V, “Da administração na Nova Inglaterra”).

A hierarquia, observa Uruguai, é um corretivo indispensável nos países onde “a educação, os hábitos de ordem e legalidade, o respeito aos direitos, a obediência ao dever e o senso prático dos negócios não penetraram ainda geralmente nas diversas classes sociais”. Por isso é o meio adotado por todos os países que “não são da raça anglo-saxônia, e entre os quais, por não estarem preparados pela educação e hábitos não é exequível o *self-government* completamente”²³³. Esse é, conclui Uruguai, o caso do Brasil, onde não é aplicável o sistema administrativo da Inglaterra e dos Estados Unidos, por faltarem-lhe as condições especiais que o tornam exequível nesses países. Como que para dar

²³³ *Ensaio*, p. 409.

maior força ao plano do “inevitável”, Uruguai situa o Brasil no contexto dos povos latinos — em contraposição à outra origem da civilização européia, os povos germânicos — que, nos tempos modernos, inspiraram-se no modelo francês na montagem de seu sistema constitucional.

No entanto, Uruguai também reserva um espaço para o plano do “factível”: é possível e conveniente, diz ele, introduzir aos poucos o *self-government* nas instituições administrativas brasileiras, habituando assim o povo ao exercício das liberdades práticas — sujeitando sempre esses ensaios a uma certa tutela e sobretudo preservando o elemento monárquico da Constituição. Nessa concessão ao *self-government*, Uruguai parece próximo das observações de Tocqueville sobre as nações européias, onde ele defende a introdução gradual de instituições e costumes democráticos como fonte de educação cívica.

Mas o visconde de Uruguai não dá tanta ênfase quanto Tocqueville para o plano do “factível”, e para a relação causal — explorada por Tavares Bastos — entre descentralização, educação cívica e liberdade. Logo depois de observar a conveniência de introduzir elementos de autogoverno nas instituições administrativas brasileiras, Uruguai lembra os inconvenientes do *self-government*, cujos resultados na prática não são “tão dignos de aplauso e de admiração como na teoria”. Aqui também, Uruguai cita Tocqueville para lembrar que nos Estados Unidos “certas empresas que interessam a todo o Estado não podem ser executadas porque não há administração geral que as dirija”²³⁴. No entanto, se Uruguai se apóia em Tocqueville para lembrar os inconvenientes da descentralização, ele não acompanha o autor francês nas observações feitas na mesma seção de *A Democracia na América* sobre as vantagens da descentralização, principalmente as políticas. Como já foi observado, o maior benefício da descentralização, segundo Tocqueville, é propiciar aquela convergên-

²³⁴ Idem, p. 413.

cia entre interesse particular e interesse comum, única que pode garantir a liberdade política.²³⁵

Na verdade, por trás de toda a argumentação de Uruguai sobre a falta de adequação do “caráter nacional” brasileiro ao autogoverno, e da pouca ênfase dada pelo autor aos efeitos políticos da descentralização administrativa, está um elemento central no seu pensamento: a prevalência da liberdade civil sobre a liberdade política. Entre um e outro tipo de liberdade, ele faz uma escolha clara em favor do primeiro. O exercício da liberdade política é aceitável até o ponto em que começa a ameaçar o princípio da ordem e o respeito aos direitos individuais. Diferentemente de Tocqueville (e também de Tavares Bastos), Uruguai não encara a liberdade política como um bem precioso pelo qual é preciso lutar como forma de evitar o perigo maior, que é o despotismo. O perigo maior para o visconde de Uruguai não é o despotismo; é a desordem, a anarquia.

No seu uso da obra de Tocqueville, portanto, o visconde de Uruguai privilegia o plano do “inevitável”. É principalmente nesse plano que ele coloca os costumes, traçados desde a origem da sociedade brasileira. Mesmo dando algum espaço ao nível do “factível”, esse nível se subordina ao anterior, ao determinado sociologicamente. Ao privilegiar a liberdade civil em detrimento da liberdade política, Uruguai está, de fato, limitando o campo do realizável através da ação política. Só as condições e os costumes de cada país podem, segundo ele, determinar o limite a partir do qual a ação nesse campo começa a pôr em risco os bens mais importantes do cidadão — sua segurança e direitos civis.

²³⁵ Diz Tocqueville: “O que eu mais admiro na América não são os efeitos administrativos da descentralização; são seus efeitos políticos. Nos Estados Unidos, a pátria se faz sentir por toda parte. É objeto dos anseios desde a aldeia até a União inteira. O habitante liga-se a cada um dos interesses de seu país como aos seus próprios. (...) Tem por sua pátria um sentimento análogo àquele que experimentamos por nossa família, e é por uma espécie de egoísmo que se interessa pelo Estado”, cap. V, “Dos efeitos políticos da descentralização nos Estados Unidos”, p. 114.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ABREU, J. Capistrano de. “Fases do Segundo Império”. In: *Ensaio e Estudos*, Edição da Sociedade Capistrano de Abreu, 1938.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe. “La traite négrière et l’unité nationale brésilienne”. In: *Revue Française d’Histoire d’Outre-Mer*, tomo LXVI, nº 244-245, 1979.
- _____. “L’Empire du Brésil”. In: DUVERGER, M. *Le Concept d’Empire*. Paris: PUF.
- ATAS DO CONSELHO DE ESTADO. Brasília: Ed. Senado Federal, 1978.
- BEIGUELMAN, P. *Formação Política do Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRASILIENSE, Américo. *Os Programas dos Partidos e o Segundo Império*. Typografia de Jorge Seckler, 1878.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Anais da Câmara dos Deputados*. Brasília, 1983.
- CARVALHO, José Murilo de, “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”. In: Marcello Carmagnani (org.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. Texto republicado em *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998.
- _____. “A utopia de Oliveira Vianna”. In: BASTOS, E.R e MORAES, J.Q. (orgs.), *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.
- _____. *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

- _____. *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Gribaldo, 1977.
- COSTA, Wilma Peres. *A Espada de Dâmocles*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Ed. Unicamp, 1995.
- COUTO, Cláudio G. “A discussão sobre o Poder Moderador no Segundo Reinado” (mimeo).
- DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.
- FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro*. São Paulo: Ed. Globo, 1989.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.
- FLORY, Thomas. *El Juez de Paz y el Jurado en el Brasil Imperial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- FURET, François. “The conceptual system of ‘Democracy in America’”. In: *The Workshop of History*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1984.
- GOÊS E VASCONCELOS, Zacarias de. *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1978.
- GRAHAM, Richard. “Formando un gobierno central: las elecciones y el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX”. In: *Historia de las Elecciones en Iberoamérica: Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *O Federalista*. Brasília: Ed. UnB, 1984.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. “Do Império à República”. In: *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, vol. 5. São Paulo: Difel, 1985.
- JASMIN, Marcelo Gantus. *Alexis de Tocqueville: A Historiografia como Ciência da Política*. Rio de Janeiro: Access, 1997.
- LAMOUNIER, Bolívar. “Representação política: a importância de certos formalismos”. In: LAMOUNIER, Bolívar, WEFFORT, Francisco, BENEVIDES, Maria Vitória (orgs.), *Direito, Participação e Cidadania*. São Paulo: T.A. Queirós, 1981.

- LEÃO REGO, Walquíria. “Federalismo e a fundação da nação”, 1995 (mimeo).
- _____. “Um liberalismo tardio: Tavares Bastos, reforma e Federação”. Tese de Doutorado, 1989.
- LIMA, Heitor Ferreira. *História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978.
- LIMA, Oliveira. *O Império Brasileiro*. São Paulo: Ed. Itatiaia, 1989.
- MACEDO, Ubiratan B. de. “O visconde de Uruguai e o liberalismo doutrinário no Império”. In: CRIPPA, Adolpho. *As Idéias Políticas no Brasil*. São Paulo: Convívio, 1979.
- MANNHEIM, Karl. “O significado do conservantismo”. In: FORACCHI, Marialice Mencarini (org.). *Karl Mannheim*. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- MATTOS, Ilmar Rohloff. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987.
- MELO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império: 1871-1889*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: INL, 1984.
- MERCADANTE, Paulo. *A Consciência Conservadora no Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
- NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- _____. *Um Estadista do Império*. São Paulo: IPÊ – Instituto Progresso Editorial, 1949.
- _____. *Discursos Parlamentares (1879-1889)*. São Paulo: IPÊ – Instituto Progresso Editorial, 1949.
- NISBET, R. “Conservantismo”. In: BOTTOMORE, T. e NISBET, R. (orgs.). *História da Análise Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- OLIVEIRA TORRES, J.C. *Os Construtores do Império*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.
- _____. *A Democracia Coroada*. Petrópolis: Vozes, 1964.
- _____. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961.

- PANG, Eul-Soo, SECKINGER, Ron L. "The mandarins of Imperial Brazil". In: *Comparative Studies of Society and History*, 14, n° 2 (março de 1972).
- PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1978.
- PONTES, Carlos. *Tavares Bastos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- PRADO JR., Caio. *Evolução Política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- RAMOS, Guerreiro. *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.
- _____. "O tema da transplantação e as enteléquias na interpretação sociológica no Brasil". In: *Serviço Social*, ano XIV, n° 74, São Paulo, 1954.
- RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a Consolidação do Império: 1840-1861*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "A praxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa". In: *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SKINNER, Quentin. "Meaning and understanding in the History of Ideas". In: TULLY, James (org.). *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- _____. *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press, 1981.
- SILVA, Lúgia Maria Osório. "O federalismo de Tavares Bastos e de Campos Sales". In: REIS, Elisa, TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia, FRY, Peter (orgs.). *Política e Cultura: Visões do Passado e Perspectivas Contemporâneas*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. "Tavares Bastos e a questão agrária no Império" (mimeo), 1994 (texto apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, no GT Teoria Política e História das Idéias, 23 a 27 de novembro de 1994).
- SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do Poder Moderador: Ensaio de Direito Constitucional Contendo a Análise do Título V, Capítulo I, da Constituição Política do Brasil*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1979.
- SOUZA, José Antônio Soares de. *A Vida do Visconde do Uruguai*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1944.
- STUART MILL, John. *On Liberty*. Londres: Penguin Books, 1983.

- TARQUÍNIO DE SOUZA, Otávio. *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo: Edusp, 1988.
- TAVARES BASTOS, A.C. *Discursos Parlamentares*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1977.
- _____. *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1976.
- _____. *Cartas do Solitário*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1975.
- _____. *A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1975.
- _____. *O Vale do Amazonas*. São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasília: INL, 1975.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De La Démocratie en Amérique*. Paris: Pagnerre (treizième édition), 1850.
- URICOECHEA, Fernando. “A formação do Estado brasileiro no século XIX”. In: *Dados*, nº 14, 1977.
- URUGUAI, Visconde de. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.
- _____. *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1865.
- _____. “Bases para melhor organização das Administrações Provinciais”. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858.
- _____. “Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembléia Geral na 4ª sessão da 8ª Legislatura”. 1852.
- _____. “Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros à Assembléia Geral Legislativa na 1ª sessão da 8ª Legislatura”. 1850.
- _____. “Relatório da Repartição dos Negócios da Justiça apresentado à Assembléia Legislativa na sessão ordinária de 1841”. 1841.
- VIANNA, Luiz Werneck. “Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos”. In: BASTOS, E.R e MORAES, J.Q. (orgs.). *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.
- VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.
- _____. *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

ESTE LIVRO FOI COMPOSTO EM SABON PELA
BRACHER & MALTA, COM FOTOLITOS DO BU-
REAU 34 E IMPRESSO PELA BARTIRA GRÁFICA
E EDITORA EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M²
DA CIA. SUZANO DE PAPEL E CELULOSE PARA
A EDITORA 34, EM MAIO DE 1999.